

N° 141

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi
de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

TOME VIII

TRAVAIL ET EMPLOI

Par Mme Frédérique PUISSAT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Patrick Boré, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Élisabeth Doineau, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Laurence Garnier, Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, M. Olivier Léonhardt, Mmes Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouveau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Dominique Théophile.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE DÉGRADATION BRUTALE DU MARCHÉ DU TRAVAIL QUI NE REMET PAS EN CAUSE LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES DES EXERCICES PRÉCÉDENTS	5
A. UNE DÉGRADATION BRUTALE DU MARCHÉ DE L'EMPLOI QUI ENTRAÎNE UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INDEMNISATION	5
1. <i>Un choc sur le marché de l'emploi qui conduit à s'interroger sur le financement de l'assurance chômage</i>	<i>5</i>
a) La hausse considérable et potentiellement durable du chômage	5
b) La dégradation de la situation financière de l'Unedic	6
2. <i>L'augmentation des dépenses d'indemnisation à la charge de l'État</i>	<i>8</i>
3. <i>Un renforcement exceptionnel des moyens de Pôle emploi, porté par le plan de relance</i>	<i>8</i>
a) La baisse de la subvention alors que l'effet de la crise sanitaire se fera sentir en 2022.....	8
b) Les ressources exceptionnelles prévues dans le cadre du plan de relance	8
B. DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI QUI S'INSCRIRAIENT DANS LA CONTINUITÉ DES ANNÉES PRÉCÉDENTES TOUT EN ÉTANT COMPLÉTÉS PAR LE PLAN DE RELANCE	10
1. <i>Une parenthèse exceptionnelle s'agissant du recours aux contrats aidés</i>	<i>10</i>
a) La poursuite de la politique menée depuis 2017	10
b) Le recours aux contrats aidés dans le cadre du plan de relance.....	11
2. <i>Une progression bienvenue des crédits de l'IAE</i>	<i>12</i>
a) La poursuite de la montée en charge du soutien à l'IAE	12
b) Les crédits complémentaires prévus au titre du plan de relance	14
3. <i>Des crédits en faveur des entreprises adaptées qui progresseraient.....</i>	<i>14</i>
4. <i>Un effort spécifique en faveur des jeunes essentiellement porté par le plan de relance.....</i>	<i>14</i>
5. <i>Une poursuite et une extension de l'expérimentation territoriale « zéro chômeur de longue durée » qui s'accompagne d'une révision à la baisse de ses ambitions</i>	<i>16</i>
a) L'absence de validation de l'hypothèse de neutralité financière.....	16
b) Les difficultés de montée en charge	16
c) La révision à la baisse des objectifs, qui apparaissent toujours optimistes.....	17
C. UN PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES QUI FINANCE EN FAIT DES DISPOSITIFS PÉRENNES	18
1. <i>Une progression des crédits dédiés à la Garantie jeunes.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Une présentation discutable</i>	<i>18</i>
II. DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI QUI CONNAÎTRAIENT DES ÉVOLUTIONS DIVERSES	19
A. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES RÉSULTANT ESSENTIELLEMENT DE LA DÉBUDGÉTISATION DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE.....	19
1. <i>Une prolongation forcée du dispositif des emplois francs en dépit de résultats décevants.....</i>	<i>19</i>
a) L'élargissement du dispositif malgré des résultats en deçà des objectifs.....	19
b) La nouvelle prolongation en 2021 malgré l'absence d'évaluation du dispositif ..	21

c) Le lancement des « emplois francs + »	22
2. Une débudgétisation de l'activité partielle.....	22
3. Une baisse des autres dépenses au titre du soutien aux PME.....	23
B. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	24
1. Des crédits dédiés aux opérateurs qui seraient stables.....	24
2. Une progression de l'apprentissage malgré les effets délétères de la crise sanitaire	24
a) Le ralentissement de la dynamique de progression de l'apprentissage	24
b) Les crédits en légère progression pour 2021	25
c) L'aide exceptionnelle dans le cadre du plan de relance	25
3. Une mesure de régulation du financement de l'apprentissage rendue nécessaire par le déficit structurel du système mis en place par la loi LCAP	26
a) Le déficit structurel de France compétences qui n'avait pas été anticipé	26
b) La modification des missions confiées à France compétences.....	28
c) Le versement d'une subvention conditionné au vote d'un budget à l'équilibre ..	28
4. Une stabilité des autres crédits dédiés à la montée des qualifications.....	30
C. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	30
1. Des dépenses liées à la compensation du coût des exonérations qui connaîtraient des évolutions contrastées.....	30
2. Une baisse des crédits dédiés à la promotion de l'activité résultant du resserrement des conditions d'éligibilité à l'Acre	31
a) La maîtrise des dépenses liées à l'aide aux créateurs d'entreprise	31
b) Les autres exonérations en faveur de la promotion de l'activité.....	32
D. UN PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES TOUJOURS CONTESTABLE DANS SA PRÉSENTATION.....	32
1. Un plan ambitieux mais peu documenté et systématiquement sous-exécuté	32
2. Un fonds de concours en trompe-l'œil	34
III. UNE BAISSSE DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA DÉMOCRATIE SOCIALE CONDITIONS DE TRAVAIL ET AUX FONCTIONS SUPPORT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	34
A. UNE BAISSSE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL.....	34
1. Une stabilité des crédits dédiés à la politique de santé et de sécurité au travail.....	34
2. Une stabilité des crédits dédiés au respect du droit du travail	35
3. Une baisse des crédits dédiés au dialogue social essentiellement liée aux cycles de représentativité.....	35
B. UNE BAISSSE DES CRÉDITS DE PERSONNEL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	36
1. Une légère augmentation des crédits dédiés aux fonctions support	36
2. Une baisse des effectifs de la politique de l'emploi.....	37
3. Une stabilité des crédits européens reçus.....	38
TRAVAUX DE LA COMMISSION	39
I. AUDITION DE MME ÉLISABETH BORNE, MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION.....	39
II. EXAMEN EN COMMISSION	57
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE	69

L'ESSENTIEL

I. UNE DÉGRADATION BRUTALE DU MARCHÉ DU TRAVAIL QUI NE REMET PAS EN CAUSE LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES DES EXERCICES PRÉCÉDENTS

A. UNE DÉGRADATION BRUTALE DU MARCHÉ DE L'EMPLOI QUI ENTRAÎNE UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INDEMNISATION

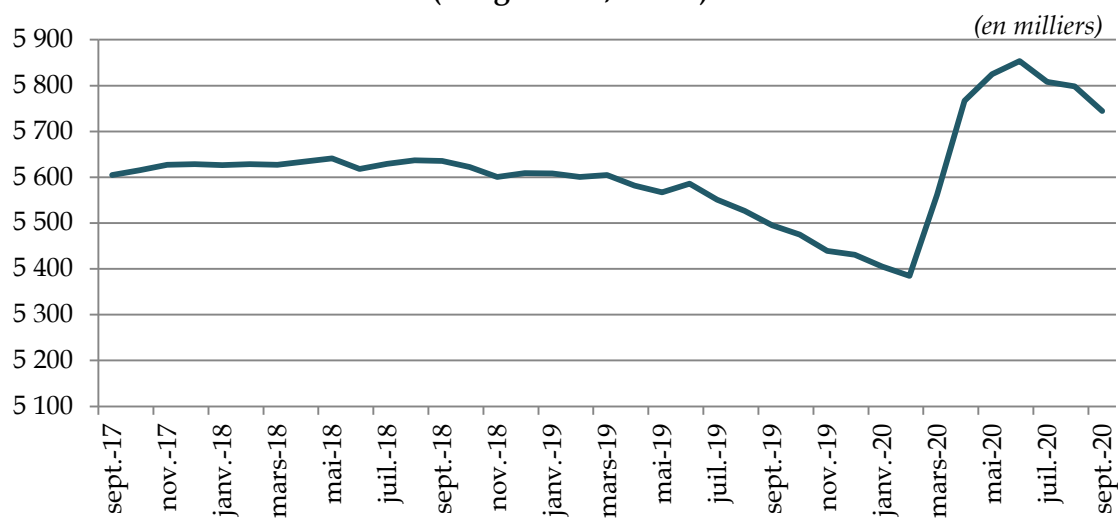
1. Un choc sur le marché de l'emploi qui conduit à s'interroger sur le financement de l'assurance chômage

a) La hausse considérable et potentiellement durable du chômage

Alors que le taux de chômage mesuré par l'Insee et le nombre de demandeurs d'emploi inscrits auprès de Pôle emploi connaissent depuis plusieurs trimestres une lente évolution à la baisse, la crise sanitaire a brutalement interrompu cette tendance.

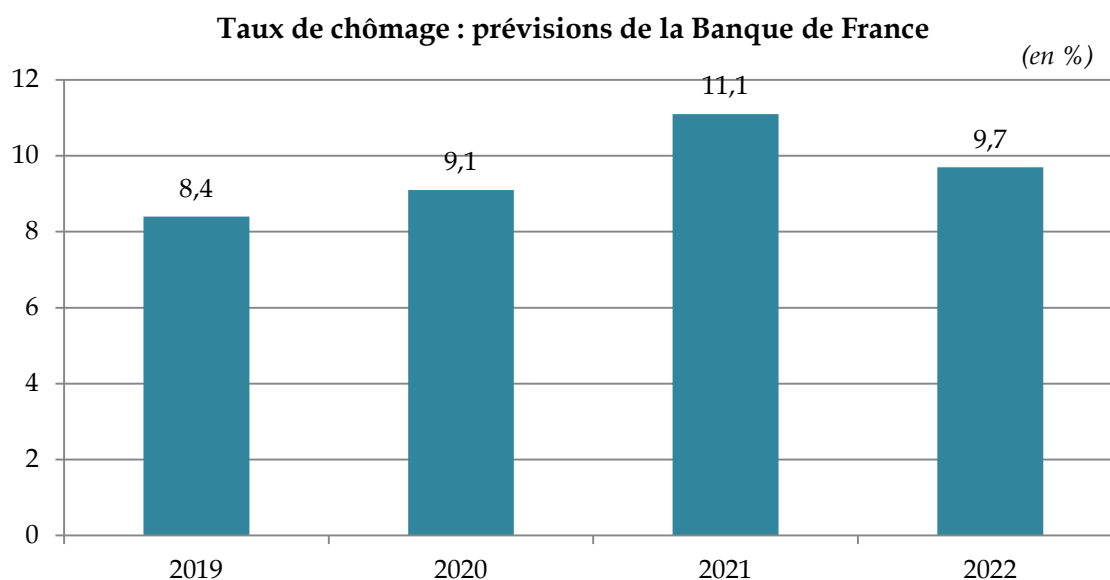
Malgré une amorce d'amélioration à compter de l'été, le nombre de demandeurs d'emploi demeure à un niveau historiquement élevé alors que les mesures prises à l'automne pour lutter contre la seconde vague épidémique menacent d'entraîner une nouvelle dégradation.

Évolution du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois
(catégories A, B et C)



Source : Pôle emploi

Au-delà de l'effet immédiat des mesures de confinement ou de fermetures administratives sur les embauches, les conséquences économiques de la crise sanitaire pourraient entraîner des destructions durables d'emploi. Ainsi la Banque de France anticipe un taux de chômage de 11,1 % en 2021, contre 8,4 % en 2019. En 2022, le taux de chômage serait encore supérieur de 1,3 point à son niveau de 2019.



Source : Banque de France

b) La dégradation de la situation financière de l'Unedic

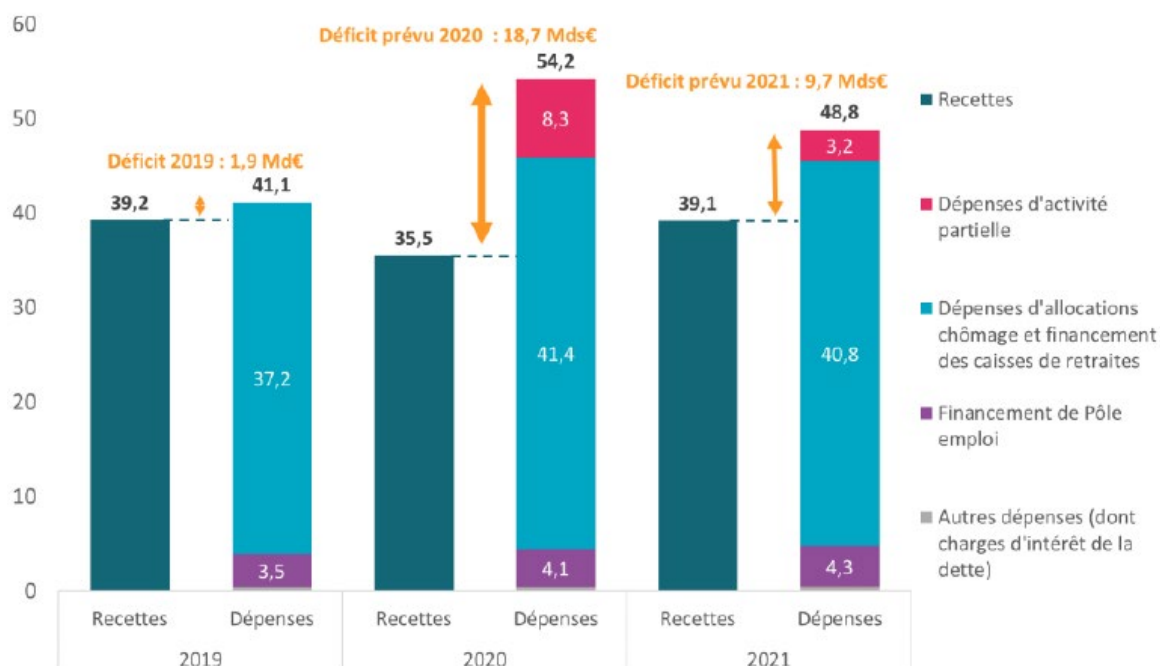
La dégradation des comptes de l'Unedic résultant de l'augmentation du chômage et de la contraction de la masse salariale a été renforcée par le recours massif à l'activité partielle, qui réduit fortement l'assiette des contributions d'assurance chômage, et par l'augmentation de l'allocation d'activité partielle versée aux employeurs, financée à hauteur d'un tiers par l'assurance chômage. En effet, cette allocation, dont le montant était fixé de manière forfaitaire à un niveau légèrement inférieur au SMIC, est désormais calculée de manière proportionnelle. Alors que le coût pour l'Unedic de l'activité partielle devait être de 50 millions d'euros en 2020, il pourrait dépasser 8 milliards d'euros¹.

L'Unedic prévoit ainsi un déficit de 18,7 milliards d'euros en 2020 et de 9,7 milliards d'euros en 2021, année qui devait marquer le retour à l'équilibre des comptes de l'assurance chômage.

¹ Cette prévision de l'Unedic est antérieure au reconfinement décidé en novembre 2020.

En conséquence, la dette du régime dépasserait 65 milliards d'euros en 2021, soit un niveau jamais observé, ce qui a conduit l'État à porter le niveau de sa garantie explicite à 15 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2021. La soutenabilité de cet endettement interroge, même si le niveau historiquement faible des taux d'intérêt permet à l'Unedic de maîtriser la charge qu'il représente (0,4 million d'euros en 2021).

Projections de recettes et de dépenses de l'Unedic



Source : Unedic, prévision financière, octobre 2020

La place de l'État dans le remboursement de la dette de l'Unedic

Le creusement du déficit de l'assurance chômage résulte principalement du recours massif à l'activité partielle, qui entraîne une forte contraction de ses recettes et une explosion de ses dépenses du fait des décisions de l'État en matière de taux de prise en charge publique.

L'État a également décidé dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire de maintenir l'indemnisation des demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit et de reporter l'entrée en vigueur de la réforme prévue par le décret du 26 juillet 2019.

Ces décisions s'ajoutent à celle de faire passer la contribution de l'Unedic au financement de Pôle emploi de 10 % à 11 % de ses recettes à compter de 2020.

Ainsi, l'aggravation de la dette de l'Unedic résulte en grande partie de décisions prises par l'État. Il pourrait donc être justifié que ce dernier prenne sa part dans son remboursement, soit en reprenant une partie soit en affectant à l'assurance chômage des ressources supplémentaires.

2. L'augmentation des dépenses d'indemnisation à la charge de l'État

L'augmentation du chômage impacte également les dépenses du budget de l'État au titre du financement par l'État des allocations relevant du régime de solidarité.

Les crédits dédiés à l'indemnisation des demandeurs d'emploi progresseraient ainsi d'un peu plus de 34 millions d'euros (+ 1,48 %), en lien avec une progression du nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui passerait de 375 000 en 2020 à 382 000 en 2021¹.

3. Un renforcement exceptionnel des moyens de Pôle emploi, porté par le plan de relance

a) La baisse de la subvention alors que l'effet de la crise sanitaire se fera sentir en 2022

La subvention pour charges de service public (SCSP) versée par l'État à Pôle emploi s'établirait à 1,15 milliard d'euros, soit 86 millions d'euros de moins qu'en 2020 (- 6,7 %). Ce montant, qui est cohérent avec la trajectoire prévue par la convention tripartite conclue entre Pôle emploi, l'État et l'Unedic pour la période 2020-2022, correspond à une baisse de près de 360 millions d'euros (- 23,7 %) par rapport à 2017.

Il convient de rappeler que Pôle emploi est majoritairement financé par une contribution de l'Unedic, fixée à 11 % de ses recettes. Cette contribution est calculée sur la base des recettes comptabilisées l'année n-2, soit, pour 2021, en 2019. L'effet du recours massif à l'activité partielle et de la contraction de la masse salariale observé en 2020 n'impactera donc les recettes de Pôle emploi qu'au titre de l'année 2022.

Quoi que différé, cet effet conduira nécessairement à s'interroger sur la décision prise par le Gouvernement de majorer, depuis 2020, la contribution de l'Unedic (qui s'élevait auparavant à 10 % de ses recettes), qui rend le service public de l'emploi plus dépendant de la conjoncture économique ainsi que de mesures impactant les recettes de l'Unedic.

b) Les ressources exceptionnelles prévues dans le cadre du plan de relance

Si les moyens qui lui sont accordés au titre de la mission Travail et emploi seraient en baisse, Pôle emploi bénéficieraient en 2021 de crédits supplémentaires au titre du plan de relance.

¹ Les autres dispositifs financés par l'État, et notamment des dispositifs de pré-retraite représenteraient une dépense marginale

Ainsi, 250 millions d'euros seraient versés à Pôle emploi afin de répondre à l'augmentation du chômage résultant de la crise sanitaire :

- 75 millions d'euros permettraient de financer l'embauche de 1 500 conseillers supplémentaires, dont au plus 500 en CDI ;

- 15 millions d'euros permettraient de faire face à l'augmentation des dépenses au titre de la rémunération de fin de formation (R2F), en lien avec l'augmentation des formations sanitaires ;

- 102 millions d'euros permettraient de financer diverses actions sous-traitées par Pôle emploi ;

- 44 millions d'euros permettraient de financer l'augmentation du nombre de contrats de sécurisation professionnelle (CSP) ;

- 14 millions d'euros permettraient à Pôle emploi de faire face à la hausse de ses dépenses de fonctionnement liées à l'épidémie.

Par ailleurs, le plan de relance prévoit d'accorder à Pôle emploi 69 millions d'euros supplémentaires au titre de l'augmentation du nombre de jeunes bénéficiant du dispositif d'accompagnement intensif (AIJ). Ces crédits permettraient le recrutement de 650 ETP supplémentaires et permettraient de faire passer le nombre de jeunes accompagnés de 135 000 (objectifs 2020) à 240 000.

Le financement des maisons de l'emploi

Comme l'an passé, le projet de loi déposé ne prévoyait aucun crédit en faveur des maisons de l'emploi. Plusieurs amendements identiques adoptés à l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement, ont prévu le transfert de 5 millions d'euros du programme 102 vers le programme 103.

Le Gouvernement n'a pas précisé quel dispositif du programme 103 serait ponctionné afin de financer ce soutien aux maisons de l'emploi.

Le choix fait par le Gouvernement de faire figurer dans une mission distincte les crédits permettant à Pôle emploi de faire face à la crise nuit à la lisibilité du budget. En outre, ce choix peut être discuté compte tenu de la nature des crédits prévus au titre du plan de relance.

Certains, sans nécessairement relever réellement d'une logique de « relance » s'inscrivent dans une réponse à la crise créée par la situation sanitaire. Il en va ainsi de l'augmentation temporaire du nombre de conseillers de Pôle emploi.

D'autres, comme ceux qui financent l'AIJ, la R2F ou les CSP, correspondent à l'extension de dispositifs existants et on aurait pu s'attendre à ce qu'ils soient retracés dans la mission Travail et emploi.

B. DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI QUI S'INSCRIRAIENT DANS LA CONTINUITÉ DES ANNÉES PRÉCÉDENTES TOUT EN ÉTANT COMPLÉTÉS PAR LE PLAN DE RELANCE

1. Une parenthèse exceptionnelle s'agissant du recours aux contrats aidés

a) La poursuite de la politique menée depuis 2017

La politique menée depuis 2017 a marqué une rupture avec le recours aux contrats aidés comme outil de la politique de l'emploi, trop souvent utilisé dans le passé à des fins de traitement statistique du chômage.

Les contrats aidés s'inscrivent ainsi désormais dans des parcours emploi-compétences « PEC » associant mise en situation professionnelle, formation et accompagnement.

Le Gouvernement a par ailleurs souhaité recentrer le recours à cet outil sur les publics pour lesquels aucune autre solution n'apparaît plus pertinente.

Les contrats aidés dans le secteur marchand (CUI-CIE) avaient par ailleurs été abandonnés, sauf dans les départements d'outre-mer.

En ce qui concerne le programme 102, le PLF pour 2021 maintient ces orientations et prévoit, comme en 2020, de financer 100 000 nouvelles entrées en PEC, pour un montant de 217 millions d'euros, proche de celui de 2020 (204,5 millions d'euros).

Les contrats conclus dans le cadre des orientations du quinquennat précédent et de dispositifs non-reconduits (emplois d'avenir) sont désormais à peu près tous arrivés à échéance. Les crédits dédiés au financement du stock de contrats financent ainsi désormais essentiellement des PEC. Leur baisse serait donc moins marquée que les années précédentes.

Au total, les crédits dédiés au financement de contrats aidés au titre du programme 102 baisseraient de plus de 18 % en 2021.

Évolution des crédits dédiés au financement de contrats aidés

		CP demandés <i>en millions d'euros</i>	Évolution par rapport à 2019
Dépenses liées aux nouvelles entrées en PEC		217	+ 6,1 %
Dépenses liées aux contrats conclus antérieurement	<i>CUI-CAE</i>	152,1	+ 3,9 %
	<i>CUI-CIE</i>	2,38	- 0,8 %
	<i>Emplois d'avenir</i>	1,2	- 97,1 %
	Total Stock	155,68	- 18,3 %
Total		372,68	- 5,7 %

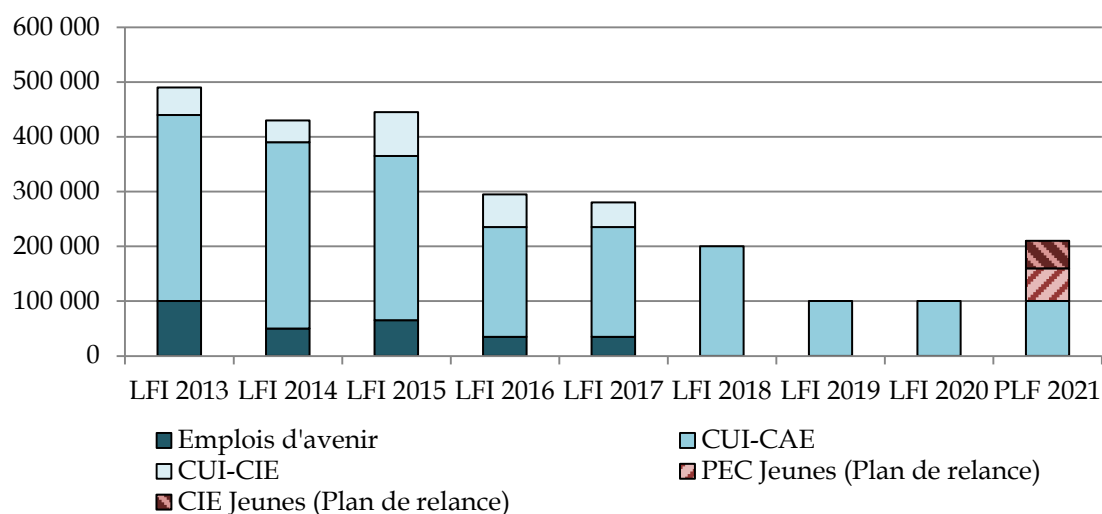
Source : PAP, calculs du rapporteur

b) Le recours aux contrats aidés dans le cadre du plan de relance

Le plan de relance prévoit par ailleurs, au titre du plan « 1 jeune, 1 solution » de financer 60 000 PEC supplémentaires (239,6 millions d'euros) ainsi que 50 000 contrats initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand (172 millions d'euros) en faveur de jeunes de moins de 26 ans.

Si cette rupture avec la politique menée depuis 2017 peut se justifier par la situation économique, la fragmentation des crédits correspondants en deux programmes distincts nuit à la lisibilité d'ensemble du budget. Toutefois, le fait que les crédits supplémentaires soient présentés dans le plan de relance tend à laisser penser que le recours à cet outil demeurera exceptionnel, ce qui semble justifié au vu de l'inefficacité des contrats aidés comme outil de lutte contre le chômage au-delà du court terme.

Nombre de contrats aidés prévus en loi de finances initiale



2. Une progression bienvenue des crédits de l'IAE

a) La poursuite de la montée en charge du soutien à l'IAE

Le PLF confirme également les orientations des années précédentes en matière d'insertion par l'activité économique (IAE), qui constitue un élément central de la stratégie du Gouvernement dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Les crédits correspondant progresseraient de 144 millions d'euros en 2021 après une hausse de 110 millions d'euros en 2020. Ils s'établiraient ainsi à 1,15 milliard d'euros et permettraient de financer 104 500 ETP (soit environ 20 000 de plus que la programmation 2020).

Cette évolution est cohérente avec le pacte d'ambition pour le secteur de l'IAE et s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, qui vise à permettre d'augmenter le nombre de personnes bénéficiant d'un dispositif d'IAE de 140 000 à 240 000 sur la durée du quinquennat.

Crédits dédiés à l'insertion par l'activité économique

	Effectifs (2020)	Montant de l'aide au poste (2020)	Crédits demandés (2020)	Évolution des crédits par rapport à 2020
Associations intermédiaires	20 500 (17 500)	1 393 € (1 390,50)	29,97 M€ (25,55)	+ 17 %
Ateliers et chantiers d'insertion	35 800 (32 000)	20 582 € (20 541)	773,68 M€ (690,19)	+ 12 %
Entreprises d'insertion	18 000 (16 000)	10 719 € (10 699)	202,6 M€ (179,73)	+ 13 %
Entreprises de travail temporaire d'insertion	16 000 (13 000)	4 784 € (4 093)	68,9 M€ (55,86)	+ 23 %
Entreprises d'insertion par le travail indépendant	1 500 (500)	5 653 € (5 573)	8,48 M€ (2,82)	+ 201 %
Total	91 800 (79 000)		1 083,63 M€ (954,15)	+ 14 %

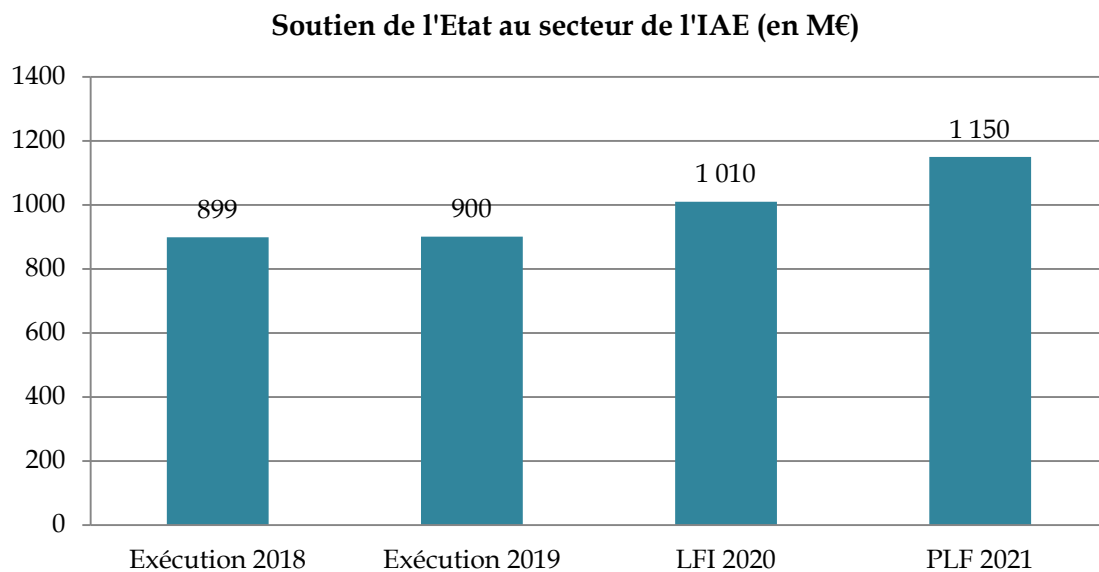
Les crédits dédiés à l'insertion par l'activité économique visent par ailleurs à permettre le financement du déploiement de modèles innovants.

Les contrats de professionnalisation inclusion bénéficieraient ainsi à 2 000 personnes (1 500 en 2020), pour un coût de 8 millions d'euros (6 millions d'euros en 2020).

Le PLF pour 2020 prévoyait en outre des crédits au titre d'outils qui n'ont finalement pas été mis en œuvre en 2020 : le CDI inclusion senior et les contrats passerelle. Ces mesures sont finalement prévues par la proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » (PPL IAE)¹. En 2021, 8,9 millions d'euros sont prévus au titre du CDI inclusion mais aucune dépense n'est budgétée au titre des contrats passerelle.

Par ailleurs, 10 millions d'euros seraient consacrés à l'aide à la création d'entreprise au sein des QPV, qui complèteront des financements du plan d'investissement dans les compétences et des financements du plan de relance.

Le fonds départemental de l'insertion par l'activité économique, destiné à soutenir et à développer les SIAE, serait doté de 24 millions d'euros, soit un niveau proche de celui de 2020 (23,9 millions d'euros), qui marquait une progression de 25 % par rapport à 2019.



*Source : Documents budgétaires, calculs du rapporteur
Hors compensation des exonérations de cotisations*

Cette progression des crédits dédiés au secteur de l'IAE, en cohérence avec la politique suivie depuis plusieurs années, ne peut être que saluée.

¹ Cette proposition de loi, qui a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire le 28 octobre 2020, a été adoptée définitivement par le Sénat le 4 novembre 2020 et doit l'être prochainement par l'Assemblée nationale.

b) Les crédits complémentaires prévus au titre du plan de relance

Par ailleurs, le plan de relance prévoit 42 millions d'euros supplémentaires afin de permettre l'embauche de 35 000 jeunes au sein de structures d'IAE.

Si le rapporteur approuve cet effort supplémentaire en faveur de l'IAE, il déplore une nouvelle fois le choix fait par le Gouvernement de faire figurer ces crédits dans un programme distinct.

En effet, les difficultés rencontrées par les bénéficiaires de l'IAE ne résultent pas de la crise sanitaire. On comprend donc mal ce qui justifie que ces crédits supplémentaires, qui sont par ailleurs bienvenus, soit portés par le plan de relance.

3. Des crédits en faveur des entreprises adaptées qui progresseraient

L'effort en faveur de l'emploi au sein des entreprises adaptées s'inscrit dans la même logique. Les crédits demandés (425,4 millions d'euros) progresseraient ainsi de 18 millions d'euros et permettraient de financer, compte tenu de l'apport des autres financeurs de la politique du handicap, 34 786 ETP contre 33 486 en 2020.

4. Un effort spécifique en faveur des jeunes essentiellement porté par le plan de relance

Les crédits en faveur de l'emploi des jeunes au titre de l'action 2 du programme 102 comprennent les sommes versées aux missions locales au titre des conventions pluriannuelles d'objectifs (211,83 millions d'euros) et aux écoles de la deuxième chance (E2C, 24 millions d'euros). Ces montants sont à peu près stables par rapport à 2020.

L'action finance par ailleurs les deux-tiers des coûts de fonctionnement de l'établissement public d'insertion de la défense (Epidé), soit 61,8 millions d'euros (contre 56 millions d'euros en 2020), le tiers restant étant financé par le ministère de la cohésion sociale.

Cette présentation ne tient pas compte des crédits dédiés à la Garantie jeune, inscrite dans le plan d'investissement dans les compétences (PIC) ni des crédits prévus au titre du plan de relance.

Les dispositifs en faveur des jeunes dans le cadre du plan de relance

L'action 2 du programme 364 du plan de relance, dotée de 4,2 milliards d'euros, prévoit un certain nombre de dispositifs en faveur des jeunes, qui complètent les crédits de la mission Travail et emploi mais également ceux de la mission Recherche et enseignement supérieur et ceux de la mission Enseignement scolaire.

Parmi les principaux dispositifs, on peut relever :

- l'aide à l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans entre le 1^{er} août 2020 et le 31 janvier 2021, dont le coût total est estimé à 1,1 milliard d'euros dont 900 millions d'euros en 2021 ;

- la prime exceptionnelle à l'apprentissage, qui se substitue à l'aide unique pour les contrats d'apprentissage conclus entre le 1^{er} juillet 2020 et le 28 février 2021, dont le coût en 2021 est estimé à 801 millions d'euros. Une aide exceptionnelle aux contrats de professionnalisation pour les moins de 30 ans est prévue dans les mêmes conditions et représenterait en 2021 un coût de 640 millions d'euros ;

- les « emplois francs + », qui représenterait une dépense de 3,8 millions d'euros en 2021 ;

- la création de 60 000 PEC et 50 000 CIE en faveur de jeunes, pour une dépense totale de 411,6 millions d'euros en 2021 ;

- le financement de 80 000 places de plus en Pacea et 50 000 places supplémentaires en Garantie jeunes, pour une dépense de 217 millions d'euros en 2021 ;

- le financement de 35 000 places d'IAE fléchées vers des jeunes (47 millions d'euros) ;

- le renforcement de l'AIJ (69 millions d'euros) ;

- le financement de 115 000 formations en faveur des jeunes dans le cadre du PIC, dont 15 000 dans le domaine du numérique (192,5 millions d'euros).

Si certains dispositifs ne sauraient être qu'exceptionnels, comme les aides à l'embauche ou le recours aux contrats aidés, d'autres relèvent de l'extension de dispositifs pérennes et habituellement financés au titre de la mission Travail et emploi. Leur financement par le plan de relance permet au Gouvernement d'afficher un effort plus important au titre de la réponse à la crise au détriment de la lisibilité par le Parlement des moyens alloués à la politique de l'emploi.

5. Une poursuite et une extension de l'expérimentation territoriale « zéro chômeur de longue durée » qui s'accompagne d'une révision à la baisse de ses ambitions

a) L'absence de validation de l'hypothèse de neutralité financière

La proposition de loi IAE prévoit la poursuite pour cinq années supplémentaires et l'extension de l'expérimentation territoriale « zéro chômeur de longue durée » menée depuis 2016 dans 10 territoires.

Cette expérimentation consiste à permettre l'embauche en contrats à durée indéterminée de personnes privées d'emploi stable depuis plus d'un an par des entreprises à but d'emploi (EBE) pour des activités n'entrant pas en concurrence avec celles qui existent déjà sur le territoire. Le nombre de personnes pouvant être embauchées par une EBE n'est pas limité, l'expérimentation se fixant pour objectif d'atteindre l'exhaustivité des personnes durablement privées d'emploi sur le territoire.

L'État finance actuellement les emplois créés par les EBE à hauteur de 95 % du SMIC, soit un niveau nettement plus important que celui de l'aide au poste au sein des SIAE.

L'expérimentation n'a à ce stade pas permis de vérifier l'hypothèse de neutralité pour les finances publiques sur la base de laquelle elle a été élaborée. En effet, selon les analyses de la Dares reprises par les rapports d'évaluation du comité scientifique de l'évaluation¹ et de la mission conjointe Igas-IGF², le coût net de chaque emploi créé par une EBE serait en moyenne de 25 000 euros. Rien n'indique à ce stade que ce coût baisserait de manière substantielle sur le long terme.

b) Les difficultés de montée en charge

Le développement de l'expérimentation fait face à un certain nombre de difficultés qui n'avaient pas été anticipées et le nombre de personnes embauchées est nettement inférieur aux prévisions.

Le PAP pour 2017 estimait que l'expérimentation pourrait permettre la création de 2 000 emplois avant la fin de l'année 2018, signe d'une ambition sans doute exagérée. Même si cet objectif a par la suite été revu à la baisse, le nombre d'emplois créés grâce à cette expérimentation est chaque année nettement inférieur aux prévisions.

Ainsi, alors que le PAP pour 2020 prévoyait la création de 1 750 emplois, les données communiquées au rapporteur par la DGEFP le 17 novembre 2020 faisaient état de 772 personnes embauchées, pour 691 ETP.

¹ Igas et IGF *Évaluation économique de l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD)*, octobre 2019.

² *Rapport intermédiaire du comité scientifique d'évaluation présenté le 25 novembre 2019.*

Enfin, d'un point de vue qualitatif, la nature des emplois créés et l'absence de perspective d'insertion dans l'emploi non-subventionné des personnes embauchées interroge quant à sa philosophie même.

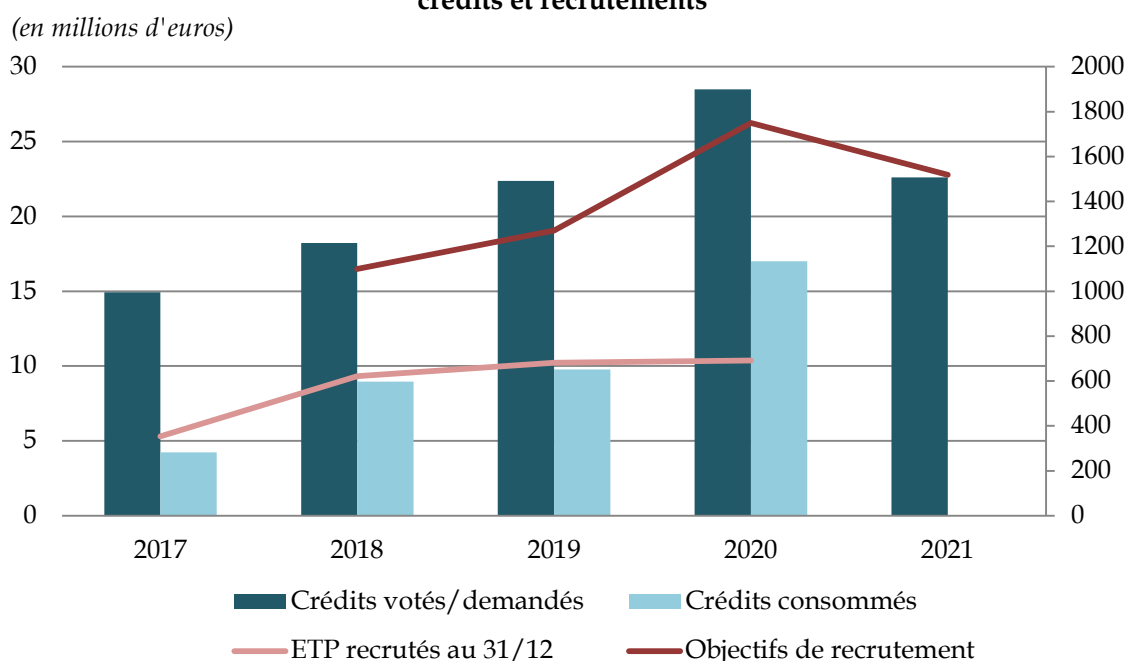
Le rapporteur espère que la poursuite et l'élargissement de l'expérimentation à de nouveaux territoires permettra d'analyser avec la rigueur nécessaire son efficacité, notamment par rapport aux autres dispositifs d'insertion par l'activité économique.

c) La révision à la baisse des objectifs, qui apparaissent toujours optimistes

Le PAP pour 2021 tient compte des résultats nettement inférieurs aux attentes observés en 2020 et abaisse à 1 519 l'objectif de création d'emplois malgré l'extension à de nouveaux territoires. Atteindre cet objectif supposerait néanmoins de doubler les résultats obtenus depuis 2016, alors que l'habilitation de nouveaux territoires ne devrait intervenir qu'à compter du second semestre 2021.

Les crédits correspondant s'élèveraient à 22,61 millions d'euros, soit un niveau moindre qu'en LFI pour 2020, mais supérieur à la consommation prévue pour 2021. Un amendement de Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure spéciale de la commission des finances, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement, a prévu le transfert de 6 millions d'euros du programme 103 vers le programme 102, afin d'accorder à l'expérimentation un niveau de crédits correspondant à celui qui avait été voté pour 2020. Cela semble manifestement disproportionné compte tenu de la révision à la baisse des objectifs fixés.

**Expérimentation « zéro chômeur de longue durée » :
crédits et recrutements**



Source : Documents budgétaires

NB : le PAP pour 2017 fixait une cible de 2 000 ETP recrutés à fin 2018.

C. UN PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES QUI FINANCE EN FAIT DES DISPOSITIFS PÉRENNES

1. Une progression des crédits dédiés à la Garantie jeunes

Une partie des crédits du programme 102 (706,3 millions d'euros en 2020) finance des dépenses en faveur de l'insertion des jeunes, que le Gouvernement présente comme faisant partie de son plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Il s'agit des dépenses correspondant d'une part à l'allocation versée dans le cadre du parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (Pacea), dont la Garantie jeunes constitue une modalité spécifique.

Le PAP prévoit 82 millions d'euros au titre de l'allocation des jeunes en Pacea simple et 421,4 millions d'euros au titre de l'allocation versée dans le cadre de la Garantie jeunes.

En outre, 160 millions d'euros seraient versés aux missions locales au titre de l'accompagnement des jeunes bénéficiant de ce dispositif, en complément des sommes qui leurs sont versées en application des COP (action 2).

Ces crédits permettraient l'accompagnement de 340 000 jeunes en Pacea simple et 100 000 dans le cadre de la Garantie jeunes.

Le projet annuel de performance (PAP) mentionne, au titre de l'action 3, 706,3 millions d'euros de dépenses. Selon les informations communiquées au rapporteur par la DGEFP, l'écart avec le coût du Pacea et de la Garantie jeunes (663,4 millions d'euros) s'expliquerait par le transfert, non mentionné dans le PAP, de dépenses auparavant financées par le programme 103. Il s'agit des dépenses au titre de programmes de repérage des invisibles de la politique de l'emploi (31,3 millions d'euros) ainsi que du développement des E2C (2,4 millions d'euros) et de l'Epide (9,3 millions d'euros).

2. Une présentation discutable

Le Pacea, comme la modalité spécifique que constitue la Garantie jeunes, sont des dispositifs pérennes inscrits dans le code du travail. D'ailleurs, les dépenses d'accompagnement sont en partie financées par l'enveloppe globale accordée aux missions locales dans le cadre des CPO.

Ainsi que le rapporteur pour avis a pu le souligner à l'occasion des précédents PLF, présenter les dépenses correspondantes comme faisant partie d'un plan d'investissement exceptionnel ne peut donc avoir pour but que de gonfler artificiellement l'enveloppe consacrée au PIC.

Par ailleurs, en 2021, une partie des crédits dédiés au Pacea et aux missions locales serait inscrite au titre du plan de relance, qui prévoit l'accompagnement de 130 000 jeunes supplémentaires, dont 50 000 en Garantie jeunes, alors même que les difficultés rencontrées par les jeunes concernées ne sont généralement pas conjoncturelles.

Ainsi, le plan de relance prévoit 22 millions d'euros au titre de l'allocation Pacea, 95 millions d'euros au titre de l'allocation Garantie jeunes et 100 millions d'euros de moyens supplémentaires en faveur des missions locales.

Crédits destinés au financement du Pacea en 2020 (en millions d'euros)

	Accompagnement par les missions locales*	Allocation Pacea hors GJ	Allocation Garantie jeunes
Plan d'investissement dans les compétences	160	82	421,4
Plan de relance	100	22	95
Total	260	104	516,4

Source : Documents budgétaires

* L'accompagnement des jeunes en Pacea est également financé par l'enveloppe globale accordée aux missions locales dans le cadre des CPO.

Cette fragmentation des crédits nuit à leur lisibilité pour le Parlement et contribue à gonfler le volume du PIC et du plan de relance par la prise en charge de dispositifs relevant du droit commun.

II. DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI QUI CONNAÎTRAIENT DES ÉVOLUTIONS DIVERSES

A. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES RÉSULTANT ESSENTIELLEMENT DE LA DÉBUDGÉTISATION DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE

1. Une prolongation forcenée du dispositif des emplois francs en dépit de résultats décevants

a) L'élargissement du dispositif malgré des résultats en deçà des objectifs

Alors qu'un dispositif similaire avait échoué au cours du quinquennat précédent, la loi de finances pour 2018¹ a prévu de relancer, à titre expérimental, le dispositif des emplois francs, qui correspond à une promesse de campagne du président de la République.

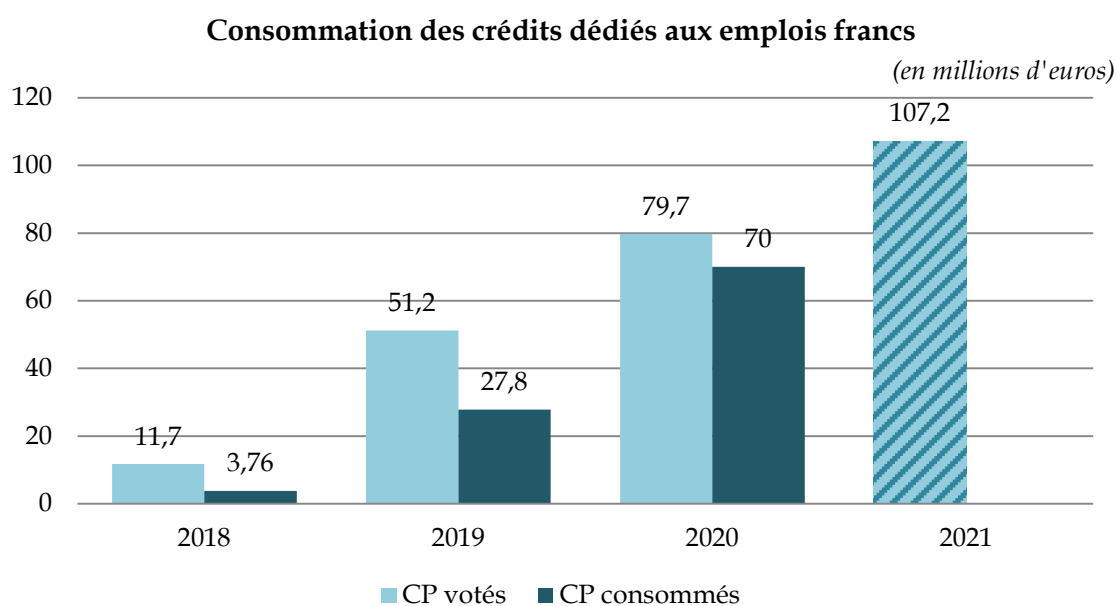
¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 – Art. 175.

Ce dispositif consiste en une aide pour l'embauche d'un demandeur d'emploi résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). L'aide s'élève à 5 000 euros par an pendant trois ans pour un recrutement en CDI et à 2 500 euros par an pendant deux ans pour un CDD.

Cette expérimentation devait permettre la conclusion de 25 000 contrats entre avril 2018 et décembre 2019.

Face au démarrage très poussif de ce dispositif (4 000 contrats conclus en 2018), le Gouvernement a décidé en cours d'expérimentation d'une part de l'assouplir¹ et d'autre part de l'élargir à 740 QPV au lieu des 194 initialement prévus². Malgré cet élargissement, le nombre de contrats conclus au terme de la période initiale d'expérimentation était d'environ 19 400³.

Ces résultats entraînent une sous-consommation récurrente des crédits votés et peuvent conduire à s'interroger sur la pertinence de consacrer de telles sommes à ce dispositif.



Source : Documents budgétaires

Selon la DGEFP, les crédits consommés en 2020 s'élèveraient à 70 millions d'euros.

¹ Décret n° 2019-365 du 24 avril 2019 modifiant le décret n° 2018-230 du 30 mars 2018 relatif à l'expérimentation d'emplois francs.

² Arrêté du 22 mars 2019 modifiant l'arrêté du 30 mars 2018 fixant la liste des territoires éligibles au dispositif expérimental « emplois francs ».

³ Selon des RAP des années 2018 et 2019, environ 4 000 contrats ont été conclus entre avril et décembre 2018 et 15 405 en 2019.

Pourtant, le Gouvernement a fait le choix de prolonger l'expérimentation en la généralisant à compter du 1^{er} janvier 2020 à l'ensemble des QPV du territoire national et en fixant un objectif de 40 000 contrats conclus entre le début de l'expérimentation et le 31 décembre 2020.

Comme le rapporteur pour avis l'avait noté l'an passé, ces nouveaux objectifs traduisent une révision à la baisse des ambitions du Gouvernement. En effet, la cible en termes de nombre de contrats conclus par mois d'expérimentation (1 250) est demeurée inchangée malgré le passage de 194 QPV à plus de 1 300.

b) La nouvelle prolongation en 2021 malgré l'absence d'évaluation du dispositif

Au 1^{er} novembre, 16 266 contrats avaient été conclus sur l'année 2020, portant le total à un peu moins de 35 000 depuis avril 2018. Ainsi, malgré la révision à la baisse de l'ambition affichée, les résultats observés demeurent inférieurs aux attentes. De plus, aucune évaluation ne permet de s'assurer que ce dispositif ne crée pas d'importants effets d'aubaine en subventionnant des emplois qui auraient de toutes façons été créés ou en provoquant un effet d'éviction au détriment de candidats à l'embauche ne résidant pas dans les QPV.

Néanmoins, le Gouvernement a une nouvelle fois prolongé ce dispositif, par un décret du 21 octobre 2020¹. Le projet annuel de performance table sur la conclusion de 30 000 nouveaux contrats en 2021, ce qui peut apparaître optimiste au regard des résultats enregistrés jusqu'à présent.

Les crédits correspondant s'élèveraient à 107,2 millions d'euros pour 2021 et 317,1 millions d'euros en autorisations d'engagement. Ces crédits représentent l'essentiel des crédits de la sous-action « Développement de l'emploi en TPE-PME », ce qui curieux dans la mesure où les emplois francs ne sont pas réservés aux petites et moyennes entreprises.

¹ Décret n° 2020-1278 du 21 octobre 2020 relatif aux emplois francs.

Les emplois francs : un exemple du mauvais usage des expérimentations

Le dispositif expérimental des emplois francs est issu d'un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2018, déposé au stade de l'examen en séance publique. Il n'a donc pas fait l'objet d'une étude d'impact.

L'expérimentation autorisée par le Parlement devait être menée du 1^{er} avril 2018 au 31 décembre 2019, un rapport d'évaluation devant être remis par le Gouvernement au plus tard le 15 décembre 2019.

Sans avoir produit d'évaluation, et alors que les résultats étaient largement en deçà des objectifs fixés, le Gouvernement a décidé, par voie réglementaire, de prolonger l'expérimentation en l'étendant à l'ensemble du territoire national.

Le dispositif serait à nouveau prolongé en 2021.

Cette méthode ne peut être satisfaisante ni du point de vue de la bonne gestion des deniers publics ni du point de vue de la bonne information du Parlement et le fait que ce dispositif ait figuré dans le programme électoral du Président de la République ne saurait le dispenser d'une évaluation plus rigoureuse.

c) Le lancement des « emplois francs + »

Le décret du 21 octobre 2020 a prévu de renforcer temporairement l'aide accordée pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans entre le 15 octobre 2020 et le 31 janvier 2021. Ces « emplois francs + » bénéficieraient ainsi, au titre de la première année d'une aide de 7 000 euros pour un CDI et 5 000 euros pour un CDD.

Le supplément de dépense correspondant est financé au titre du plan de relance, à hauteur de 3,8 millions d'euros.

On peut se demander quel effet de levier aura la majoration de 2 000 euros de l'aide accordée pour une embauche en CDI et on peut craindre certains effets d'aubaine.

Votre rapporteur note par ailleurs que l'inscription de ces crédits supplémentaires au sein du plan de relance suggère que ce dispositif n'est pas un outil de lutte contre le chômage structurel mais bien une mesure qui ne peut se justifier que dans un contexte de crise sanitaire.

2. Une débudgétisation de l'activité partielle

L'activité partielle devait en 2020 occasionner une dépense de 99 millions d'euros pour l'État. Il s'agit en effet en temps normal d'un dispositif visant à aider ponctuellement les entreprises confrontées à des difficultés conjoncturelles ou à des circonstances exceptionnelles (sinistre, intempéries...).

Le confinement de la population puis le maintien de mesures de fermeture administrative ou de restriction de la circulation ont entraîné un recours accru à l'activité partielle, alors que le Gouvernement a par ailleurs décidé de son extension à de nouvelles catégories de salariés et la couverture à 100 % de l'indemnité versée par les employeurs à leurs salariés (dans la limite de 4,5 SMIC).

Le rapporteur approuve ces mesures qui sont apparues indispensables et qui ont permis de fortement limiter les faillites d'entreprises et les destructions d'emploi.

L'activité partielle ayant largement changé de nature pour devenir un outil de soutien à l'économie, les crédits complémentaires prévus par les lois de finances rectificatives votées en cours d'exercice 2020 ont été inscrits au sein de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». Ces crédits pourraient atteindre 34 milliards d'euros en 2020.

En 2021, aucun crédit n'est prévu pour le financement de l'activité partielle au sein du programme 103, mais 4,4 milliards d'euros sont prévus au titre du plan de relance.

Ce choix peut interroger dans la mesure où le recours à l'activité partielle ne peut s'inscrire dans une logique de relance économique, mais bien de soutien à l'emploi. Surtout, ce choix fausse la lecture des crédits de la politique de l'emploi.

En dehors de cette mesure de périmètre, les crédits dédiés aux actions en faveur du reclassement des salariés seraient stables (20,22 millions d'euros).

3. Une baisse des autres dépenses au titre du soutien aux PME

L'enveloppe budgétaire confiée aux Direccte pour financer leur offre de services en gestion des ressources humaines à destination des TPE et des PME passerait de 64,18 millions d'euros à 55,46 millions d'euros, dont 14 millions d'euros au titre des contrats de plan État-région.

L'aide à l'embauche dans les PME, dispositif désormais éteint, ne donnerait plus lieu à aucune dépense en 2021 alors qu'un reliquat de dépenses de 20 millions d'euros était prévu pour 2020.

Les différentes mesures d'âge (allocations spéciales du fonds national de l'emploi et contrat de professionnalisation senior) représenteraient une dépense de 3,7 millions d'euros en 2021, contre 5,3 millions d'euros en 2020.

B. UNE PROGRESSION DES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. Des crédits dédiés aux opérateurs qui seraient stables

Alors que l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est engagée depuis 2018 dans un plan de transformation¹ et qu'un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2021-2023 est en cours de finalisation, la SCSP versée par l'État s'élèverait à 110 millions d'euros, soit le même niveau que depuis 2018.

La SCSP versée au centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (centre Inffo) serait en légère baisse et s'élèverait à 3,9 millions d'euros.

2. Une progression de l'apprentissage malgré les effets délétères de la crise sanitaire

a) Le ralentissement de la dynamique de progression de l'apprentissage

Sous l'effet de la reprise économique et de la dynamique créée par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (loi LCAP)², le secteur de l'apprentissage connaissait jusqu'à la crise sanitaire, une forte dynamique. En 2019, le nombre de contrats d'apprentissage était supérieur à 353 000, soit une progression de 16 % par rapport à l'année précédente.

Si le confinement a pu faire craindre un coût d'arrêt à cette tendance, les dernières données publiées par le Gouvernement laissent penser que le niveau de 2019 pourrait se maintenir en 2020 voire être dépassé.

Ces résultats moins dramatiques que prévu cachent toutefois des différences importantes d'un secteur à l'autre. Dans les secteurs dont l'activité est à l'arrêt ou presque, les CFA pourraient avoir besoin d'une aide exceptionnelle. La stabilité de l'enveloppe qui sera attribuée à ce titre par France compétences aux régions peut donc interroger³.

¹ Ce plan de transformation passe notamment par un plan de sauvegarde de l'emploi qui doit entraîner la suppression de plus de 1 000 postes.

² Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

³ Ce montant est défini par décret. Le document de politique transversale relatif à la formation professionnelle mentionne 142 millions d'euros au titre du fonctionnement et 180 millions d'euros au titre de l'investissement, contre respectivement 138 millions d'euros et 180 millions d'euros en 2020.

b) Les crédits en légère progression pour 2021

Les crédits du programme 103 permettent de financer la compensation à la sécurité sociale des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les employeurs publics d'apprentis¹. Ces crédits progresseraient légèrement pour atteindre 594,9 millions d'euros (+ 5,4 millions d'euros).

Par ailleurs, les entreprises de moins de 250 salariés peuvent, depuis la loi LCAP, bénéficier d'une aide au titre de l'embauche d'un apprenti préparant un diplôme ou un titre équivalant au plus au niveau baccalauréat (niveaux IV et V).

Le montant de cette aide unique, créée en remplacement de quatre dispositifs de natures diverses, est de 4 125 euros la première année, 2 000 euros la deuxième et 1 200 euros la troisième.

Elle représenterait une dépense de près de 810 millions d'euros en 2021 contre un peu moins de 662 millions d'euros budgétés pour 2020.

Le financement des écoles de production

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à transférer 2 millions d'euros du programme 102 vers le programme 103 afin de permettre le financement des écoles de production.

c) L'aide exceptionnelle dans le cadre du plan de relance

Dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire, le Gouvernement a annoncé une aide exceptionnelle au titre des contrats d'apprentissage signés entre le 1^{er} juillet 2020 et le 28 février 2021. Son montant est de 5 000 euros pour l'embauche d'un apprenti de moins de 18 ans et de 8 000 euros pour un apprenti majeur.

Cette aide exceptionnelle se substitue à l'aide unique pour les contrats qui y seraient éligibles et est également ouverte pour l'embauche d'un apprenti préparant un diplôme équivalant au plus au niveau master (niveau VII) ainsi que, sous conditions, aux employeurs de plus de 250 salariés.

Les dépenses au titre de cette aide exceptionnelle pour 2020 ont été inscrites au titre du programme 103 par la troisième loi de finances rectificative pour 2020². Au titre de l'année 2021, ces dépenses seraient inscrites dans le plan de relance, à hauteur de 801 millions d'euros.

¹ Les exonérations spécifiques dont bénéficiaient les employeurs privés ont été supprimées à compter du 1^{er} janvier 2019, les allègements généraux, compensés à la sécurité sociale par affectation de recettes fiscales, devenant plus avantageux.

² Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Si le rapporteur approuve cette aide exceptionnelle, tout en redoutant des effets d'aubaine s'agissant des plus hauts niveaux de qualification, le choix d'inscrire son financement dans le plan de relance est regrettable à double titre. D'une part, la fragmentation des crédits dédiés à inciter les employeurs à recruter des apprentis et l'absence de continuité dans la présentation de ces crédits d'un texte à l'autre nuit à la clarté de la présentation budgétaire.

D'autre part, dans la mesure où l'aide exceptionnelle se substitue à l'aide de droit commun, le plan de relance est artificiellement gonflé par des crédits qui auraient pu être engagés même en l'absence de crise sanitaire.

3. Une mesure de régulation du financement de l'apprentissage rendue nécessaire par le déficit structurel du système mis en place par la loi LCAP

a) Le déficit structurel de France compétences qui n'avait pas été anticipé

Une mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'inspection générale des finances (IGF) a conclu en avril 2020¹ que l'équilibre financier du système de formation professionnelle et d'apprentissage résultant de la loi LCAP « *n'est pas garanti à moyen terme et demeure incertain à long terme* ». En effet, les ressources que France compétences peut affecter au financement de l'apprentissage ne progressent pas au même niveau que le nombre de contrats d'apprentissage.

Ce diagnostic met en lumière un impensé regrettable de la réforme portée par le Gouvernement au travers de la loi LCAP de 2018 et l'insuffisance de son étude d'impact.

¹ Igas et IGF, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, avril 2020.*

Les nouvelles modalités de financement de l'apprentissage

Créée par la loi LCAP, France compétences a notamment pour mission de financer les acteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage en répartissant les sommes collectées au titre de la contribution unique au financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle (CUFPA).

L'État détermine lui-même par décret la part que France compétences lui reverse au titre de la formation des demandeurs d'emploi ainsi que la part versée aux régions pour le financement de dépenses d'investissement et de fonctionnement des CFA.

Le montant des dotations sous enveloppe fermée est arrêté par le conseil d'administration de France compétences, dans le respect de fourchettes définies par décret.

Le solde des ressources de France compétences est affecté aux opérateurs de compétences afin qu'ils financent les contrats d'apprentissage, à hauteur d'un niveau de prise en charge par contrat défini par les branches. Le cas échéant, France compétences peut recourir à l'endettement afin de couvrir les besoins de financement des Opco excédant les ressources qu'elle peut leur affecter.

Financement	Bénéficiaire	Autorité d'affectation des fonds	Montant (en % des recettes)
Formation des demandeurs d'emploi	État	État	Montant fixé par décret
CPF	Commissions paritaires interprofessionnelles régionales	France compétences	entre 10 % et 20 %
CPF- Transition	Caisse des dépôts		entre 5 % et 10 %
CEP	1 opérateur par région		entre 1 % et 3 %
Aide au développement des compétences en faveur des entreprises de moins de 50 salariés	Opco		entre 8 % et 13 %
Dotations aux régions pour l'investissement et le fonctionnement des CFA	Régions	État	Montant fixé par décret
Aide au permis de conduire	Agence des services de paiement	France compétences	entre 0,5 % et 1 %
Part versée aux Opco dans le cadre de la péréquation	Opco		entre 15 % et 35 %
Part versée aux Opco pour le financement de l'alternance	Opco		Solde (<i>complété par l'endettement</i>)

Si une certaine marge de manœuvre est laissée au conseil d'administration de France compétences, les ressources qui peuvent être affectées au financement de l'apprentissage selon une logique de guichet, sont donc fortement contraintes par les enveloppes dont l'État détermine le montant.

b) La modification des missions confiées à France compétences

Aux termes de l'article L. 6123-5 du code du travail, France compétences a notamment pour mission d'émettre des recommandations sur le niveau et les règles de prise en charge du financement de l'alternance « *afin de favoriser leur convergence* ». Le cas échéant, lorsque les branches ne suivent pas les recommandations émises par France compétences, le niveau de prise en charge peut être fixé par décret (art. L. 6123-13).

Suivant les recommandations de la mission Igas-IGF, l'article 56 du projet de loi de finances modifie les missions de France compétences afin que les recommandations qu'elle doit formuler aient pour but non seulement de permettre la convergence des niveaux de prise en charge mais également de permettre l'équilibre de son budget.

Ainsi, alors que la régulation des coûts-contrats avait dans l'esprit de la loi votée en 2018, pour but de limiter les écarts injustifiés, le financement de l'apprentissage deviendrait une variable d'ajustement du budget de France compétences, dont les dépenses sont par ailleurs fortement déterminées par des décisions prises par l'État.

c) Le versement d'une subvention conditionné au vote d'un budget à l'équilibre

L'article 56 conditionne par ailleurs le versement à France compétences d'une subvention de 750 millions d'euros au titre du plan de relance à l'adoption d'un budget à l'équilibre pour 2022. L'atteinte de cet objectif doit notamment passer par une révision à la baisse des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

Cette mesure ne semble pas compatible avec la logique de confiance dans les branches professionnelles prônées par le Gouvernement. En effet, alors que le déficit de France compétences est largement lié aux insuffisances du système mis en place par la loi de 2018, c'est aux branches qu'il reviendra de prendre les mesures de nature à corriger ce déficit.

Au cours de son audition par la commission des affaires sociales, Mme Elisabeth Borne a d'ailleurs indiqué à la commission que le Gouvernement « *aura à consulter le conseil d'administration de France compétences pour recalibrer à bon niveau les coûts-contrat* ». Cette expression, si elle est sans doute maladroite, semble indiquer que l'État n'entend guère laisser une marge de manœuvre importante aux branches.

La situation financière de France compétences

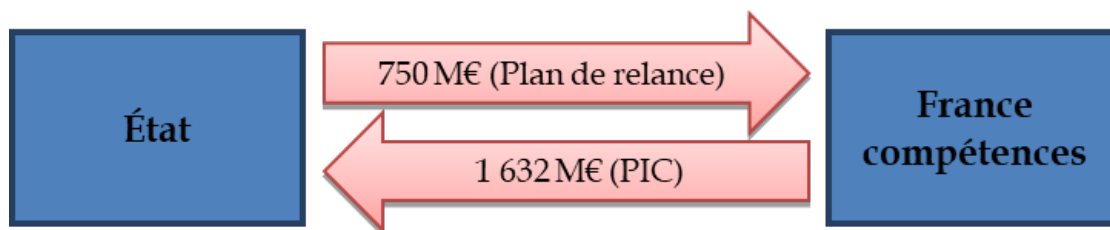
La situation financière de France compétences a été marquée en 2020 par la reprise du stock de contrats conclus antérieurement, qui représenterait une dépense supplémentaire estimée à 3,9 milliards d'euros sur cet exercice. Cette opération exceptionnelle explique l'essentiel du déficit prévisionnel de France compétences (4 milliards d'euros).

Par ailleurs, la baisse de la masse salariale soumise à contributions du fait de la crise sanitaire entrainerait une perte de recettes pour France compétences à hauteur de 853 millions d'euros¹.

L'article 56 du PLF, rattaché à la mission « Plan de relance » conditionne le versement à France compétences d'une subvention de 750 millions d'euros au vote par son conseil d'administration d'un budget à l'équilibre pour 2022. Cet équilibre doit notamment être atteint grâce à une révision à la baisse des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

Ainsi, l'État s'attribuerait plus de 1,6 milliard d'euros prélevés sur les ressources de France compétences tout en lui reversant près de la moitié de cette somme afin de pallier à l'insuffisance de ces mêmes ressources.

Flux financiers entre l'État et France compétences en 2021



¹ S'agissant des enveloppes fermées dont le montant est exprimé en pourcentage des ressources de l'opérateur, une baisse des ressources entraîne mécaniquement une baisse des dépenses. Il en va différemment pour les enveloppes dont le montant est fixé par l'État ainsi que pour le financement de l'apprentissage qui correspond à une logique de guichet.

4. Une stabilité des autres crédits dédiés à la montée des qualifications

Les crédits dédiés aux autres dispositifs de cette action seraient stables en 2021 :

- 2,42 millions d'euros seraient dédiés à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ;

- 20 millions d'euros permettraient de financer différentes associations intervenant dans le champ de la formation professionnelle, dans le cadre de contrats de plan État-régions (CPER) ;

- 0,96 million d'euros permettraient de développer la validation des acquis de l'expérience ;

- 0,67 million d'euros seraient dédiés au financement du programme franco-allemand d'échange de jeunes et d'adultes en formation professionnelle et continue.

C. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

1. Des dépenses liées à la compensation du coût des exonérations qui connaîtraient des évolutions contrastées

Les crédits dédiés à la compensation des exonérations visant à réduire le coût du travail dans certains secteurs connaîtraient une croissance assez soutenue (+ 19,6 %).

Cette progression serait particulièrement marquée s'agissant du recours à des services à la personne par des publics fragiles. En revanche, les perspectives en termes d'emploi par les particuliers employeurs sont plutôt défavorables.

Il convient de garder à l'esprit que les incertitudes qui entourent la reprise de l'activité économique dans ces secteurs fragilisent quelque peu ces prévisions.

**Évolution des crédits dédiés à la compensation
des dispositifs d'exonération visant à réduire le coût du travail**

	PLF 2021 (en M€)	LFI 2020 (en M€)	Évolution en M€	Évolution en %
Déduction forfaitaire sur les heures supplémentaires (TEPA)	616,65	560,29	+ 56,36	+ 10,06 %
Exonérations en ZRR	31,2	32,5	- 1,3	- 4,00 %
Exonérations pour les organismes d'intérêt général en ZRR	82,38	65,6	+ 16,78	+ 25,58 %
Exonération en faveur des services d'aide à domicile employée par un particulier fragile (emploi direct ou mandataire)	850,8	517,24	+ 333,56	+ 64,49 %
Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs	409,87	600,09	- 190,22	- 31,70 %
Exonérations en faveur de services d'aide à domicile employée par une association ou une entreprise au service auprès d'un particulier fragile (prestataire)	1 227,81	915,24	+ 312,57	+ 34,15 %
Total	3 218,71	2 690,96	+ 527,75	+ 19,61 %

Source : PAP

2. Une baisse des crédits dédiés à la promotion de l'activité résultant du resserrement des conditions d'éligibilité à l'Acre

a) La maîtrise des dépenses liées à l'aide aux créateurs d'entreprise

Le rapporteur pour avis regrettait l'an dernier les tergiversations du Gouvernement au sujet de l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (Acre), qui consiste en une exonération de cotisations sociales. En effet, alors que les critères d'éligibilité à cette aide ont été fortement assouplis à compter du 1^{er} janvier 2019¹, ils ont à nouveau été resserrés fortement par la loi de finances pour 2020².

¹ Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 – article 274.

Ce revirement témoignait d'une erreur d'appréciation quant à ce dispositif, sur lequel le Gouvernement entendait s'appuyer pour stimuler la création d'activités nouvelles avant de se rendre compte qu'il créait d'importants effets d'aubaines.

Compte tenu de cette restriction, le coût de l'Acree pour l'État s'élèverait en 2021 à 409,68 milliards d'euros, contre 743,25 millions d'euros en 2020 (- 45 %)¹.

Par ailleurs, les crédits du Fonds de cohésion sociale, destinés à garantir des prêts dans le cadre de créations d'entreprises, s'élèveraient à 22 millions d'euros contre 18 millions d'euros en 2020. Ces crédits seraient complétés de manière substantielle par une dotation de 17 millions d'euros au titre du plan de relance.

b) Les autres exonérations en faveur de la promotion de l'activité

Les crédits prévus pour le développement de nouvelles formes d'emploi s'élèveraient à 11,2 millions d'euros, contre 9 millions d'euros en 2020, et seraient répartis ainsi :

- 3 millions d'euros (comme en 2020) au titre des conventions pour la promotion de l'emploi ;

- 1,2 million d'euros (3 millions d'euros en 2020) pour le financement d'actions d'ingénierie et de conseil en promotion de l'emploi ;

- 7 millions d'euros (3 millions d'euros en 2020) au titre de subventions ponctuelles ;

- 16,2 millions d'euros (18,1 millions d'euros en 2020) au titre des dispositifs propres à l'outre-mer (projet initiative jeune, primes à la création d'emploi, aide à la réduction du temps de travail).

***D. UN PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES TOUJOURS
CONTESTABLE DANS SA PRÉSENTATION***

1. Un plan ambitieux mais peu documenté et systématiquement sous-exécuté

Le programme 103 est doté d'une action retraçant les crédits dédiés au plan d'investissement dans les compétences (PIC). Ce plan, qui doit être doté de 13,8 milliards d'euros sur la période 2018-2022, a pour ambition de permettre la formation et l'accompagnement de 2 millions de jeunes et de demandeurs d'emploi peu qualifiés.

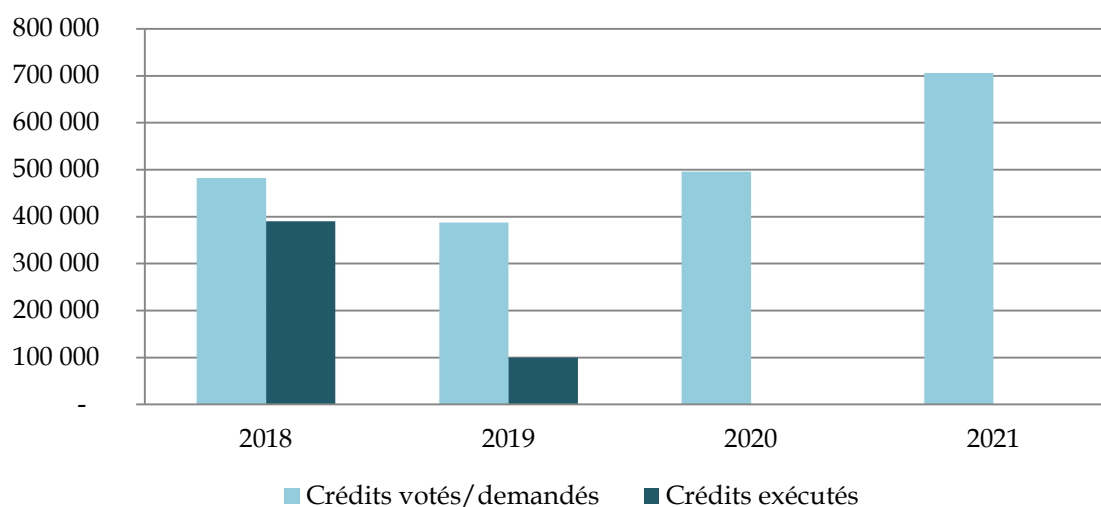
¹ Sans cette mesure, le coût de l'ACRE aurait atteint 893 millions d'euros en 2020 et 1,4 milliard d'euros en 2021.

Si les crédits inscrits au programme 102 correspondent au financement de dispositifs pérennes (la Garantie jeune notamment), dont on peut contester l'inscription au sein d'un plan exceptionnel, l'utilisation des crédits du programme 103 n'est guère détaillée, le PAP se bornant à présenter les grands axes du PIC. Les réponses aux questionnaires budgétaires n'apportent guère plus de précision au législateur.

Ce manque de détail interpelle s'agissant d'une enveloppe qui s'élèverait à plus de 706 millions d'euros de crédits de paiement (911,2 millions d'euros en AE). La Cour des comptes estimait d'ailleurs dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2019 que « *les données communiquées ne permettent toujours pas de connaître avec précision l'état d'avancement du Plan depuis son lancement en 2018, ni ses modalités de financement* »¹.

On peut d'autant plus regretter ce manque d'information que ces crédits font l'objet d'une sous-consommation récurrente. Cette sous-exécution était de plus de 25 % en 2019 malgré une révision à la baisse de la budgétisation initiale. Interrogée par le rapporteur, la DGEFP n'a pas souhaité communiquer les prévisions d'exécution pour 2020.

Crédits de l'action PIC du programme 103 (hors fonds de concours)



Source : Documents budgétaires, calcul du rapporteur

Ainsi, le PIC correspond à une enveloppe de plusieurs centaines de millions d'euros laissées à la disposition du Gouvernement et qui donne une image nettement exagérée de l'effort fait en faveur de la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes.

¹ Cour des comptes, le budget de l'État en 2019, avril 2020.

2. Un fonds de concours en trompe-l'œil

Comme chaque année depuis 2019, les crédits du programme 103 sont complétés par un fonds de concours versé par France compétences, qui s'élèverait à 1,63 milliard d'euros en 2020.

On peut remettre en question le caractère exceptionnel de ce fonds de concours dans la mesure où il correspond à l'enveloppe versée chaque année à l'État pour le financement de la formation des demandeurs d'emploi en application de l'article L. 6123-5 du code du travail. En outre, ce fonds de concours correspond en partie aux sommes qui étaient auparavant versées au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

Dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2019, la Cour des comptes contestait d'ailleurs la régularité de ce fonds de concours¹, dont le montant est fixé unilatéralement par l'État.

Enfin, ce prélèvement de 1,63 milliard d'euros sur les ressources de France compétences s'accompagnera en 2021, au titre du plan de relance, d'une subvention de 750 millions d'euros destinée à compenser en partie l'insuffisance de ces ressources.

Cette présentation budgétaire permet au Gouvernement de gonfler artificiellement à la fois le volume du plan de relance et celui du PIC, au détriment de la lisibilité du projet de loi de finances pour le Parlement.

III. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA DÉMOCRATIE SOCIALE CONDITIONS DE TRAVAIL ET AUX FONCTIONS SUPPORT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

A. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

1. Une stabilité des crédits dédiés à la politique de santé et de sécurité au travail

L'année 2021 devra être celle de l'entrée en vigueur du quatrième plan santé au travail (PST 4) et, peut-être, d'une loi très attendue des acteurs de la santé au travail.

Les crédits de l'action correspondante seraient à peu près stables et s'élèveraient à 24,16 millions d'euros, contre 24,3 millions d'euros en 2020.

¹ Cour des comptes, le budget de l'État en 2019, avril 2020.

Ces crédits correspondent essentiellement aux SCSP versées à l'agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), à hauteur de 8,27 millions d'euros et à l'agence nationale d'amélioration des conditions de travail (Anact), à hauteur de 9,84 millions d'euros. Les dépenses d'intervention correspondraient au financement d'études (4,05 millions d'euros) et à la dotation du fonds pour l'amélioration des conditions de travail (2 millions d'euros).

2. Une stabilité des crédits dédiés au respect du droit du travail

Le confinement de la population au printemps 2020 a justifié un report de l'élection permettant de mesurer l'audience des organisations syndicales au sein des TPE, qui doit désormais se tenir au 1^{er} semestre 2021. Par cohérence, l'ordonnance du 1^{er} avril 2020¹ a reporté le prochain renouvellement général des conseillers prud'hommes (CPH) et prolongé d'un an le mandat des conseillers actuels.

Par conséquent, les crédits dédiés au renouvellement des CPH seraient maintenus en 2021 à leur niveau de 2020 (1,79 million d'euros). Les crédits dédiés à la formation continue des CPH seraient eux aussi à peu près stables et s'établiraient à 11,04 millions d'euros (- 1,1 million d'euros).

Les crédits dédiés au financement des activités des conseillers du salarié seraient fixés au même niveau qu'en 2020 (1,31 million d'euros)

Les crédits dédiés aux défenseurs syndicaux font régulièrement l'objet d'une sous-consommation. Toutefois, le PAP anticipe une augmentation de leur activité à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel ouvrant la voie à une intervention au-delà du périmètre régional en cas de recours en appel. Les crédits correspondant progresseraient ainsi de 65 % pour s'établir à 3,44 millions d'euros.

3. Une baisse des crédits dédiés au dialogue social essentiellement liée aux cycles de représentativité

La mesure de la représentativité des organisations syndicales et patronales nécessitent le développement de plusieurs systèmes d'information (SI « MARS » pour le recueil des suffrages aux élections professionnels, SI « TPE » pour le recueil des suffrages au scrutin au sein des entreprises de moins de 11 salariés et SI dédiés à la mesure de l'audience des organisations patronales).

¹ Ordonnance n° 2020-388 du 1^{er} avril 2020 relative au report du scrutin de mesure de l'audience syndicale auprès des salariés des entreprises de moins de onze salariés et à la prorogation des mandats des conseillers prud'hommes et membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles.

Les crédits correspondants baisseraient d'un peu plus de 9 millions d'euros pour s'établir à 10,17 millions d'euros, mais seraient complétés par un report d'une partie des crédits programmés pour 2020 non consommés du fait du report des élections professionnelles.

Le financement du fonds paritaire de la négociation collective et des instituts régionaux du travail (IRT) serait maintenu au même niveau qu'en 2020, soit respectivement 32,6 millions d'euros et 1,4 million d'euros.

Les crédits prévus pour le financement de formations communes à destination des employeurs, des salariés et de leurs représentants respectifs ainsi qu'à des magistrats et à des agents publics s'élèveraient, comme en 2020, à 0,6 million d'euros.

Enfin, les crédits prévus pour le financement d'actions concourant au développement de la négociation collective seraient également fixés au même niveau qu'en 2020.

B. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE PERSONNEL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

1. Une légère augmentation des crédits dédiés aux fonctions support

En 2021, le PAP comprend une action retraçant spécifiquement la contribution du programme 155 à la mise en œuvre du PIC.

Ainsi, 11,78 millions d'euros seraient consacrés au financement de missions de conseil ou d'étude par des prestataires extérieures ou par la Dares, au développement de systèmes d'information ainsi qu'à des actions de communication. Ces dépenses étaient auparavant réparties entre les actions 8, 9, 11 et 12, dont la budgétisation pour 2020 tient compte de cette mesure de transfert.

Évolution des crédits des actions du programme 155 (hors crédits de personnel)

	Crédits demandés (en millions d'euros)		Évolution en M€	Évolution en %
	PLF 2021	LFI 2020		
01 - PIC	11,8	-	-	-
08 - Fonctionnement	2,81	3,07	-0,26	- 8,5%
09 - Systèmes d'information	15,86	15,45	0,41	+ 2,7%
11 - Communication	3,49	7,51	-4,02	- 53,5%
12 - Études, statistiques évaluation et recherche	7,83	14,26	-6,43	- 45,1%
Total	41,79	40,29	1,5	+ 3,7%

Source : Documents budgétaires, calculs du rapporteur

2. Une baisse des effectifs de la politique de l'emploi

Le programme 155 comprend l'intégralité des crédits de personnel de la mission Travail et emploi. Le plafond d'emploi pour 2021 s'élèverait à 7 804 ETPT, soit 795 de moins qu'en 2020.

Cette évolution s'explique, à hauteur de 210 ETPT, par les efforts de maîtrise des effectifs de l'État et à hauteur de 585 ETPT par les transferts depuis et vers d'autres programmes.

Transferts d'ETPT depuis et vers le programme 155

Programme	Nombre d'ETPT transférés
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement durable et de la mobilité durables	8
354 - Administration territoriale de l'État	- 582
163 - Jeunesse et vie associative	- 1
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	- 10
Total	- 585

Source : PAP, calculs du rapporteur

Au total, les dépenses de personnel s'élèveraient à 558,64 millions d'euros, contre 598,85 millions d'euros en 2020 (- 6,7 %).

Plafond d'emplois et crédits de personnel du programme 155

	Plafond d'emplois	PLF 2021 en M€	LFI 2020 en M€	Évolution en M€	Évolution en %
1 - PIC	15	1,16		1,16	
7 - FSE	60				
14 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'accès et retour à l'emploi	932	66,55	67,93	- 1,38	- 2,0 %
15 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	1 146	80,14	83,48	- 3,34	- 4,0 %
16 - Personnels mettant en œuvre les politiques d'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	4 408	322,57	332,95	- 10,38	- 3,1 %
17 - Personnels de statistiques, études et recherche	241	19,87	21,36	- 1,49	- 7,0 %
18 - Personnels transversaux et de soutien	1 002	68,35	93,22	- 24,87	- 26,7 %
Total crédits de personnel	7 804	558,64	598,95	- 40,31	- 6,7 %

Source : PAP, calculs du rapporteur

Les crédits dédiés à la politique de ressources humaines s'élèveraient à 29,43 millions d'euros en 2021 contre 28,93 millions d'euros en 2020, dont 13,9 millions d'euros au titre de la SCSP versée à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP).

3. Une stabilité des crédits européens reçus

Le fonds de concours attendu au titre de l'assistance technique du fonds social européen s'élèverait en 2020 à 11 millions d'euros contre 10,3 millions d'euros en 2020.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME ÉLISABETH BORNE, MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, nous accueillons cet après-midi Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, pour la présentation des crédits de la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances (PLF) pour 2021, que nous examinerons en commission la semaine prochaine et en séance publique le vendredi 4 décembre. Je salue les commissaires qui assistent à cette réunion à distance.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo diffusée en direct sur le site du Sénat qui sera disponible en vidéo à la demande.

Mme Élisabeth Borne, ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion. – Dans cette période difficile, le ministère du travail a un rôle fondamental à jouer. Je souhaite à cet égard saluer l'engagement des agents du ministère et de ses opérateurs, très mobilisés sur le terrain.

Pour les secteurs en difficulté ou concernés par les fermetures administratives, nous amplifions les mesures exceptionnelles de soutien aux emplois et aux entreprises. C'est pourquoi le 4^e projet de loi de finances rectificative (PLFR) ouvre 20 milliards d'euros supplémentaires pour 2020, dont plus de 2 milliards d'euros sur l'activité partielle. Notre objectif est de maintenir des conditions très protectrices pour les entreprises et les salariés dont l'activité est partiellement ou totalement arrêtée.

La situation sanitaire, loin de remettre en cause les dispositifs du plan de relance, en montre au contraire toute la pertinence. Comme l'a rappelé le Premier ministre le 20 octobre dernier, la territorialisation du plan de relance est un gage d'efficacité et de cohésion et sera l'un des facteurs de sa réussite. Comme je l'ai indiqué dans une circulaire du 18 septembre dernier, les politiques de l'emploi et de l'insertion doivent donc, plus que jamais, faire l'objet d'une coopération renforcée avec chaque niveau de collectivité. C'est pourquoi les élus locaux ont été associés à l'élaboration des objectifs territoriaux partagés du plan « 1 jeune, 1 solution ».

Le budget de relance porté par le PLF pour 2021 est un budget ambitieux, qui mobilise des moyens sans précédent, pour à la fois donner à chacun les armes permettant d'accéder à l'emploi et de s'y maintenir durablement et donner à nos entreprises les compétences nécessaires aux métiers de demain, afin qu'elles soient plus résilientes et plus compétitives.

Pour 2021, les crédits alloués au ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion se décomposent en deux volets.

D'une part, les crédits de la mission « Travail et emploi », qui constituent le budget « socle » de mon ministère : ce budget est en augmentation de plus de 400 millions d'euros et s'élève à 13,2 milliards pour 2021, conformément aux trajectoires prévues avant la crise. En outre, dans le cadre du renforcement de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, nous avons proposé de nouvelles mesures dans le cadre du 4^e PLFR pour 2020.

D'autre part, les crédits exceptionnels de la mission « Plan de relance » viennent s'ajouter à cet effort : 10 milliards d'euros de crédits de paiement sont alloués à mon ministère sur les 22 milliards d'euros de « France relance » pour 2021. Ce budget « de relance » permet ainsi de renforcer considérablement le budget « socle » du ministère et donc l'efficacité de son action d'insertion et de maintien de tous dans l'emploi. Cette action consiste à déployer quatre priorités, que j'aborderai successivement.

Premièrement, face à la crise, nous déployons une réponse massive, un véritable « bouclier anti-licenciements », pour sauvegarder et développer les emplois.

Dans le cadre de la relance, nous mobilisons un effort substantiel de 7,6 milliards d'euros, dont 2,2 milliards d'euros financés par l'Unedic, pour prendre en charge l'activité partielle et la formation des salariés pendant leur temps non travaillé. L'objectif est de réarmer nos entreprises pour qu'elles sortent de la crise plus compétitives grâce à des salariés qui seront montés en compétences, et, en même temps, de rendre aux salariés la maîtrise de leur parcours en leur donnant des perspectives crédibles de reconversion.

Sur ces fonds, 500 millions d'euros seront alloués au dispositif « Transitions collectives », présenté en Conférence du dialogue social il y a deux semaines et qui vise à favoriser les transitions professionnelles interbranches. Celui-ci consiste à prendre en charge tout ou partie de la rémunération et de la formation des salariés dont l'emploi est menacé de disparition pour qu'ils se reconvertissent dans des métiers porteurs présents sur le même territoire. Un appel à manifestation d'intérêt sera prochainement lancé pour déployer ce dispositif auprès de bassins d'emplois pilotes.

Deuxième priorité : veiller à donner à tous les jeunes, quelle que soit leur situation, des solutions d'insertion dans l'emploi. Le ministère du travail pilote ainsi la plus grande partie des 6,7 milliards d'euros du plan « 1 jeune, 1 solution », soit 5,7 milliards d'euros dont 3,6 milliards en 2021.

D'une part, nous faisons le pari du soutien à l'embauche : depuis l'été, nous avons mis en place des primes exceptionnelles pour encourager les embauches de jeunes et les signatures de contrats en alternance.

D'autre part, tous les dispositifs existants d'accompagnement et d'inclusion des jeunes dans l'emploi sont renforcés. Grâce aux crédits du plan de relance, nous ouvrons ainsi 300 000 places supplémentaires en accompagnement et inclusion à destination des jeunes : 50 000 nouvelles places en Garantie jeunes, soit une augmentation de 50 % ; 80 000 nouvelles places en parcours contractualisés

d'accompagnement adapté vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) pour 22 millions d'euros, en plus des places déjà prévues dans le budget « socle », soit un objectif total de 420 000 jeunes accompagnés en 2021 ; 140 000 places supplémentaires en Accompagnement intensif jeunes (AIJ) par Pôle emploi. Enfin, nous renforçons fortement le budget des missions locales en leur attribuant 100 millions d'euros supplémentaires, ce qui porte leur enveloppe à 472 millions d'euros.

Troisième priorité : nous renforçons tous les dispositifs d'insertion « sur mesure », destinés aux publics les plus fragiles et les plus éloignés de l'emploi.

Nous attribuons aux emplois francs 93 millions d'euros supplémentaires d'autorisations d'engagement pour 2021, ce qui correspond à plus de 33 000 nouvelles entrées. Nous mettons en place pour les jeunes 60 000 nouveaux parcours emplois compétences (PEC) en 2021, qui s'ajoutent aux 20 000 PEC supplémentaires déjà prévus dans le budget « socle ». Nous avons proposé, dans le 4^e PLFR pour 2020, d'augmenter leur budget de 120 millions d'euros.

En plus de cet effort en faveur des jeunes, la Stratégie pauvreté renforce le dispositif en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et des zones de revitalisation rurale (ZRR) en doublant la cible en nombre de places, avec 12 000 places supplémentaires, et en augmentant à 80 % le taux de prise en charge de ces PEC. J'ai bien entendu l'alerte des maires sur la situation dans les QPV ; dans la crise que l'on traverse, les territoires fragiles doivent recueillir la plus grande attention.

Ensuite, nous augmentons de plus de 204 millions d'euros au total les crédits alloués aux dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE), dont 62 millions d'euros issus du plan de relance. Ces crédits permettront notamment la priorisation de 35 000 places dans l'IAE au bénéfice des jeunes et l'attribution de 25 000 aides à la création d'entreprises. En outre, nous avons proposé d'ouvrir 30 000 places supplémentaires et d'augmenter les crédits de 150 millions d'euros dans le cadre du 4^e PLFR. En effet, tout doit être fait pour prévenir les risques de bascule de nos concitoyens dans la pauvreté.

Nous augmentons également de 23 millions d'euros le budget alloué aux entreprises adaptées pour les personnes en situation de handicap, en favorisant les passerelles vers les entreprises de droit commun.

Nous dotons l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » de 11 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'exécution 2020 afin d'en financer la deuxième phase. Je remercie d'ailleurs madame la rapporteure ainsi que les parlementaires de tous les groupes investis sur la proposition de loi autorisant la prolongation de l'expérimentation, qui a abouti à une commission mixte paritaire (CMP) conclusive.

Enfin, le service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), devrait se déployer à titre expérimental dans 30 territoires en 2021, puis dans 35 supplémentaires en 2022. Nous avons proposé d'y consacrer 30 millions d'euros dès 2020 dans le cadre du 4^e PLFR. Cette mise en œuvre de l'expérimentation du SPIE repose sur la pleine association des conseils départementaux.

Quatrièmement, nous déployons un effort substantiel de formation à tous les moments de la vie professionnelle. Dans le cadre du budget « socle », le plan d'investissement dans les compétences (PIC) bénéficie d'un nouvel engagement de 3,3 milliards d'euros en 2021. Dans le cadre de la relance, nous investissons plus de 1,7 milliard d'euros, dont 1 milliard dès 2021, dans les formations aux métiers porteurs ou en tension, et 500 millions d'euros dès 2021 pour ouvrir 100 000 formations aux métiers d'avenir s'adressant aux jeunes. Dans les prochaines semaines, cet engagement supplémentaire dans la formation se matérialisera par la signature des avenants aux pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC). Nous engageons également près de 500 millions d'euros pour financer un vaste plan de digitalisation de l'offre de formation continue.

Ce budget 2021 présente de solides garanties d'efficacité.

Tout d'abord, les services déconcentrés du ministère du travail sont pleinement mobilisés pour faire connaître aux entreprises les outils de relance et les orienter vers les dispositifs qui leur sont le plus adaptés. Je compte également sur le haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, Thibaut Guilluy, pour accompagner l'appropriation des mesures par les entreprises.

Ensuite, les conditions d'exécution de ce budget seront souples. Certes, le ministère contribue à l'effort de maîtrise des finances publiques, mais, compte tenu de la hausse de charge de travail liée à la crise, j'ai veillé à ce que des recrutements soient possibles en contrat à durée déterminée (CDD) dans les services déconcentrés du ministère et à Pôle emploi.

Les conditions d'exécution seront également ajustées à la maille des territoires. Un comité régional de pilotage et de suivi du plan de relance est institué dans chacune des régions, sous la co-présidence du préfet de région et du président du conseil régional, comprenant notamment les représentants des collectivités locales. Leurs travaux permettront d'apprécier les éventuels redéploiements à effectuer, au fur et à mesure de la réalisation des projets locaux, pour obtenir une efficacité maximale des crédits. À cette fin, les préfets de département seront consultés dans le cadre d'un comité départemental du plan de relance comprenant notamment les présidents d'intercommunalités. Évidemment, les parlementaires doivent être associés à ces instances de pilotage.

Comme vous le voyez, tous les niveaux de collectivités sont donc associés à l'exécution du plan de relance. C'est la raison pour laquelle j'ai choisi d'intensifier mes rencontres avec les présidents de région et avec Régions de France. Ainsi, j'ai installé le Comité emploi-formation État-régions le 6 novembre dernier. Très prochainement, nous nous appuierons également sur les nombreuses initiatives portées par le bloc communal afin d'illustrer de manière concrète les dispositifs du plan « 1 jeune, 1 solution » grâce à des territoires pilotes.

Déjà, des signaux positifs de mobilisation nous remontent du terrain.

En août et septembre, nous enregistrons près de 700 000 embauches de jeunes de moins de 26 ans recrutés en CDD de plus de 3 mois ou en contrat à durée indéterminée (CDI), soit une hausse de + 1,3 % par rapport à 2019.

Les primes à l'embauche de jeunes montent en charge. Les premiers chiffres montrent que la dynamique est engagée, avec plus de 100 000 demandes de prime à date. Il nous appartient collectivement d'accompagner leur montée en charge.

Les perspectives de l'apprentissage sont également positives : les demandes de prime à l'embauche d'un apprenti ont, elles aussi, dépassé la barre des 100 000. On observe en outre une dynamique très positive des signatures de contrats, avec 314 000 contrats signés à mi-octobre, ce qui nous permettra d'atteindre le niveau historique de 2019, voire de le dépasser.

Pour amplifier ces résultats, je m'assurerai que les secteurs bénéficiaires de « France relance » s'engagent pour l'emploi, notamment à travers des clauses de marchés publics en faveur de l'apprentissage et de l'insertion.

La crise a rendu ce budget plus que jamais nécessaire. Face aux défis qui sont devant nous, nous devons être collectivement au rendez-vous de l'augmentation des moyens de formation et d'inclusion de tous dans l'emploi, redonner à nos concitoyens des perspectives d'avenir et conforter l'évolution vers une économie plus compétitive et plus solidaire.

Mme Frédérique Puissat. – *La commission des finances a nommé deux rapporteurs sur cette mission, qui ont des points de vue diamétralement opposés : l'un a recommandé d'adopter ces crédits, l'autre de les refuser...*

Vous avez dit, madame la ministre, qu'au budget socle s'ajoutaient les crédits du plan de relance. Le montant de ces derniers est intéressant, mais cela rend ce budget difficile à lire. La véritable gageure reste toutefois le pilotage de ces actions, notamment avec l'arrivée des nouveaux sous-préfets à la relance, qui percutent la gouvernance existante dans nos territoires.

Le budget de la mission « travail et emploi » est stable par rapport à 2020 et est même inférieur à ce qui sera consommé en 2020, compte tenu des lois de finances rectificatives. En revanche, de nombreux dispositifs relevant de la politique de l'emploi sont financés par le plan de relance. Si cela permet certainement d'afficher un plan de relance plus important, cela nuit à la lisibilité du budget par le Parlement, certains financements étant fragmentés entre deux missions. Faut-il en déduire que les dispositifs relevant du plan de relance en 2021 en faveur, notamment, des jeunes ou des publics en difficultés, sont exceptionnels et n'auraient pas été nécessaires si nous n'avions pas connu une crise sanitaire ?

Chaque année, nous constatons que le plan d'investissement dans les compétences (PIC) regroupe d'une part des crédits destinés à financer des dispositifs qui n'ont rien d'exceptionnel – je rends hommage à l'analyse qu'en faisait déjà Michel Forissier –, comme la garantie jeunes, et d'autre part des crédits dont l'utilisation est faiblement documentée, ce que la Cour des comptes a critiqué. Pouvez-vous faire le point sur l'utilisation des crédits du PIC en 2020 et en 2021, ainsi que sur les nouvelles modalités de gouvernance, sur lesquelles les partenaires sociaux nous ont alerté ?

L'article 56 du projet de loi modifie substantiellement l'esprit de la loi de 2018, en faisant du financement des contrats d'apprentissage une variable d'ajustement du budget de France compétences, alors que ses autres dépenses sont largement déterminées par l'État. Pouvez-vous nous rassurer sur la soutenabilité à court et à moyen terme de la politique de formation professionnelle et d'apprentissage, sur laquelle l'Igas et l'IGF ont émis des doutes ?

Pouvez-vous faire le point sur la situation de l'apprentissage et présenter les perspectives pour 2021 ? Quelle sera l'enveloppe accordée en 2021 aux régions au titre du soutien aux CFA, dont certains pourraient ne pas accueillir assez d'apprentis pour boucler leur budget de fonctionnement ?

Ce budget fait appel à certains outils de la politique de l'emploi que le Gouvernement avait abandonnés, les jugeant inefficaces pour lutter durablement contre le chômage. Je pense notamment au recours aux contrats aidés ou aux différentes aides à l'embauche, parmi lesquelles je classe les emplois francs. S'agit-il d'un choix pragmatique uniquement lié à la situation actuelle ou d'un revirement dans la politique du Gouvernement ?

La crise sanitaire a entraîné une explosion sans précédent de la dette de l'Unedic. Cette dette semble soutenable à court terme mais expose fortement notre régime d'assurance chômage à un risque de remontée des taux d'intérêt. Or une partie importante de la dégradation des comptes de l'Unedic résulte de décisions qui ont été prises par l'État – certes, pas seulement par votre gouvernement. Envisagez-vous de soulager l'Unedic d'une partie de sa dette ou de lui affecter des recettes supplémentaires ? Enfin, où en est la réflexion sur la réforme de l'assurance chômage ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – *J'ai bien conscience que la coexistence du budget socle et du plan de relance, sans parler des dispositions du quatrième projet de loi de finances rectificative correspondant à des annonces récentes, complique la lisibilité de l'exercice. Nous nous efforcerons de vous en rendre compte le plus clairement possible.*

Un certain nombre de dispositifs ne sont pas pérennes, telles les primes à l'embauche, activées déjà lors de précédentes périodes de crise. La prime de 4 000 euros, par exemple, est destinée à des entreprises poursuivant leur activité mais qui, confrontées à une grande incertitude, hésitent à embaucher. De tels dispositifs s'éteindront au début de l'année 2021. D'autres actions seront mises en œuvre en 2021 et 2022.

Les emplois aidés sont bien adaptés à certaines situations, mais nous avons souhaité depuis le début du quinquennat en revoir le mécanisme, en en faisant non pas un outil de traitement statistique du chômage mais de véritables parcours d'accompagnement des jeunes vers l'emploi, ce qui suppose de les utiliser de façon modérée. C'est ce que nous faisons dans le cadre du plan « un jeune, une solution ».

Au-delà des dispositifs d'urgence, nous devons réfléchir aux actions structurelles qui seront nécessaires. Qu'il s'agisse de l'accompagnement intensif des jeunes, du PACEA ou de la garantie jeunes, nous devons simplifier l'accès de tous à ces dispositifs. Sans parler des trous dans la raquette identifiés lors des échanges

avec les associations de jeunes ou de lutte contre la pauvreté – des jeunes diplômés par exemple. Je suis convaincu que nous devons nous doter d'un continuum de solutions d'accompagnement des jeunes, avec une gradation entre l'accompagnement vers l'emploi et l'accompagnement plus social, adaptable en fonction du profil du jeune.

S'agissant de l'utilisation des crédits du PIC, nous n'avons pas eu beaucoup de retours, ni même d'échanges, avec les partenaires sociaux sur un dispositif qui pourtant fonctionne bien. Le PIC disposait de près de 3 milliards d'euros d'autorisations d'engagements et de 2,6 milliards d'euros de crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2020. Son utilisation est satisfaisante, puisque nous en sommes à 2,7 milliards d'euros engagés et 2,4 milliards d'euros de crédits de paiement. Les programmes de formation des personnes en recherche d'emploi pas ou peu qualifiés s'amplifient au travers des pactes régionaux : une trentaine de programmes de formation et d'accompagnement au niveau national, notamment sous la forme d'appels à projets d'innovation, sont en cours. Le PIC a connu une légère sous-exécution en raison de la période de confinement, mais nous en avons profité pour digitaliser notre appareil de formation, ce qui sera poursuivi dans le cadre du plan de relance. Nous devons mieux faire connaître le PIC auprès des partenaires sociaux.

Cela montre que France compétences, avec sa gouvernance quadripartite, doit monter en puissance et prendre toute sa place dans le pilotage des différents fonds ; cette instance est encore jeune. La question de la soutenabilité de son budget devra être abordée en deux étapes. Des dispositions devront être prises dès 2021, sur lesquelles nous devons consulter le conseil d'administration de France compétences, pour recalculer à bon niveau les coûts de contrats. Leur augmentation de 11 % entre la fin 2018 et la fin 2019 montre que des ajustements sont possibles sans pour autant freiner la dynamique de l'apprentissage – il ne saurait en être question. En effet, caler ces coûts sur les besoins déclarés des CFA – qui par ailleurs n'ont pas toujours de comptabilité analytique – sans les inviter à remettre ces coûts en question a eu un effet inflationniste. Nous aurons à travailler sur un objectif de bonne gestion, en gardant cette volonté de poursuivre la dynamique de l'apprentissage. Une règle d'or est ainsi prévue dans le PLF pour France compétences.

Nous aurons tout autant besoin de la promotion par alternance (Pro-A) pour gérer la transformation des métiers dans les branches. Nous aurons aussi besoin d'accompagner les transitions individuelles comme le fait le CPF de transition, d'encourager la mutualisation au profit des plus petites entreprises... Nous devons prendre le temps de regarder les choses, alors que nous avons plus que jamais besoin de mécanismes de formation tout au long de la vie. Dans le cadre du plan de relance, des crédits de l'État abondent la Pro-A, le CPF, ou le FNE-formation, qui sera très mobilisé pour former des salariés en activité partielle, en activité partielle de longue durée ou pour accompagner ce nouveau dispositif de transition collective. Nous devons garder en tête l'importance de conserver tous ces outils assurant des parcours professionnels plus fluides pour nos concitoyens.

Je vous confirme que, comme pour l'ensemble des comptes sociaux, nous aurons à isoler l'impact de la crise sanitaire sur la dette de l'Unedic. Ces travaux sur la dette covid devront démarrer prochainement. Il s'agit de ne pas faire porter par l'assurance chômage des dettes exogènes à leur activité, comme cela avait été fait pour l'assurance maladie.

M. Philippe Mouiller. - *Cette audition intervient pendant la semaine européenne de l'emploi des personnes handicapées. Quel bilan dressez-vous de la réforme engagée en 2018 et quelles sont les perspectives pour 2021 ? Je souligne l'augmentation des crédits dédiés à cette politique dans votre budget.*

Pendant la crise, les entreprises adaptées ont vu leur chiffre d'affaires diminuer. Comment se traduisent dans le PLF les mesures annoncées à l'été dernier dans le cadre du plan de soutien aux entreprises ?

Nous avons constaté lors de la première évaluation de la réforme de l'obligation d'emploi des personnes handicapées, avec l'abandon de la notion de lourdeur du handicap, que les personnes les plus lourdement handicapées sont souvent laissées à côté du chemin de l'emploi. J'attire votre attention sur ce point de vigilance.

Mme Florence Lassarade. - *Le travail étudiant a été affecté par la crise sanitaire, notamment dans un secteur comme la restauration. Quelles sont les mesures spécifiques envisagées en direction de ce public ?*

Mme Victoire Jasmin. - *Vous avez évoqué, et c'est positif, des « parcours d'accompagnement des jeunes vers l'emploi » et la notion de « continuum ».*

En Guadeloupe, le site de la préfecture propose à 600 jeunes de 18 à 25 ans et même jusqu'à 30 ans des contrats en service civique pour 6 à 9 mois, rémunérés à hauteur de 500 à 600 euros, par exemple dans l'éducation nationale, sans condition de diplôme. Est-ce cela le « continuum » ? Peut-être est-ce une solution à court terme pour aider ces jeunes mais pensez-vous qu'il puisse s'agir d'une perspective pérenne de développement des emplois dans des territoires durement frappés par le chômage ? J'aurais souhaité une politique volontariste dans ces territoires dans le droit fil de la logique d'accompagnement des jeunes que vous mettez en avant, pour leur donner des perspectives sur le long terme.

J'attire par ailleurs votre attention sur la situation de cadres guadeloupéens diplômés ne trouvant pas d'emploi dans leurs territoires en raison d'un certain entre-soi en matière de recrutement, y compris dans les services de l'État. Nombre de personnes originaires des outre-mer se retrouvent ainsi exclues des postes à responsabilité alors qu'elles ont les compétences et les titres nécessaires. Je souhaiterais que cela cesse.

Mme Pascale Gruny. - *Nous sommes sollicités par des jeunes se destinant à des métiers - comme la coiffure, l'esthétique ou la restauration - comportant une part importante de formation pratique, dont le déroulement est empêché par la crise sanitaire. Quelles mesures d'accompagnement sont prises pour eux ?*

S'agissant du compte personnel de formation, vous avez souligné un nombre important de téléchargements mais seulement 136 000 formations sont acceptées. J'attire par ailleurs votre attention sur le fait que les opérateurs de compétences (OPCO) cofinancent de moins en moins depuis la réforme de la formation professionnelle.

Sur le programme 111, je regrette la diminution des crédits de l'ANACT (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail) alors que les besoins en prévention sont énormes, que ce soit pour la prise en charge des troubles musculo-squelettiques, qui ne sont pas évoqués dans le projet annuel de performance, ou encore pour l'accompagnement des très petites entreprises dans l'élaboration du document unique de prévention des risques professionnels.

Je regrette enfin qu'il ne soit jamais question des seniors. Alors que l'on parle de l'allongement du temps travaillé, à 50 ans, quand on est au chômage, on est vieux aux yeux des recruteurs et on ne trouve pas d'emploi.

M. Olivier Henno. – *Il est sans doute encore tôt pour faire le bilan de la douzième réforme de la formation professionnelle engagée depuis 1971. Quelle part de formation revient aux salariés des ETI (entreprises de taille intermédiaire) ? Est-elle suffisante pour accompagner les besoins de montée en compétences, très importants pour la compétitivité française ? Les enjeux de gouvernance de France compétences et de régulation ont été relevés en effet dans un rapport des inspections générales.*

Mme Laurence Cohen. – *Les primes à l'embauche pour certains publics (apprentis, jeunes, travailleurs handicapés) prennent fin normalement en mars 2021. Que va-t-il se passer au-delà de cette date pour ces publics ? Je pense notamment aux jeunes frappés durement par la crise actuelle. Que pensez-vous d'étendre le bénéfice du RSA aux jeunes de 18 à 25 ans ?*

Alors que 800 000 suppressions d'emplois seraient dues à la crise selon l'Insee, la réforme de l'assurance chômage expose les demandeurs d'emploi à un risque de diminution de leur indemnisation. Allez-vous enfin abandonner cette réforme ?

Les moyens de Pôle emploi dépendent de plus en plus en plus des ressources de l'assurance chômage, ce qui accroît les difficultés de ce service public : que comptez-vous faire pour y remédier ?

Les moyens de fonctionnement de votre administration diminuent ces dernières années avec environ 200 suppressions de postes au ministère et dans les Direccte. Ces coupes dans les effectifs ne conduisent-elles pas à fragiliser ces acteurs dans l'exercice de leurs missions ? Je pense notamment à l'inspection du travail dont le rôle est essentiel mais pour laquelle il est de plus en plus difficile d'assurer le respect des droits des salariés.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – *Concernant l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), je vous rappelle que cette réforme est entrée en vigueur au 1^{er} juin 2020 mais les déclarations des entreprises relatives à l'emploi des travailleurs handicapés pour l'année 2020 ne seront établies qu'au premier trimestre 2021. Nous ne sommes donc pas encore en mesure de connaître*

la situation pour cette année. Beaucoup de choses ne changent pas, telles que l'obligation d'emploi qui reste fixée à 6 %, la déduction pour adapter les moyens compensatoires au handicap pour le maintien dans l'emploi ou encore l'aide liée à la reconnaissance de la lourdeur du handicap. Ce qui change avec la réforme, c'est qu'il y a une responsabilisation de toutes les entreprises et une simplification des démarches déclaratives qui s'effectueront via la déclaration sociale nominative à compter du 1^{er} janvier 2021. En outre, on prend dorénavant en compte toutes les formes d'emploi, on valorise les bénéficiaires de l'OETH de plus de 50 ans ainsi que le recours à la sous-traitance auprès d'entreprises adaptées et d'établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Dans le même temps, nous maintenons nos engagements en faveur des entreprises adaptées, qui bénéficient d'aides destinées à prendre en compte leurs éventuelles pertes de chiffre d'affaires. Ces aides exceptionnelles ont pu être mobilisées par les entreprises inclusives. En outre, l'appel à projets destiné à soutenir les structures d'insertion par l'activité économique et les entreprises adaptées a permis de faire émerger des projets intéressants et innovants. Nous avons pour objectif de passer de 40 000 à 80 000 personnes accompagnées par les entreprises adaptées et je crois que nous disposons des leviers pour y parvenir, notamment grâce aux moyens du fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées. Le Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises y veille particulièrement.

Concernant la disparition des emplois étudiants, je rappelle que nous avons mis en place des mesures d'accompagnement pour les étudiants, dont les tickets pour les restaurants universitaires à 1 euro, même si leur fréquentation est en baisse. Je mentionne aussi l'aide exceptionnelle de 150 euros qui sera versée aux étudiants boursiers et aux jeunes bénéficiaires des aides au logement. Les dispositifs du plan jeunes et le service civique peuvent aussi être adaptés. Par ailleurs, il existe aussi le dispositif des volontaires territoriaux en entreprises (VTE), en particulier les « VTE verts », qui soutiennent l'embauche des jeunes dans les entreprises qui accompagnent la transition écologique. Pour autant, nous poursuivons le travail d'accompagnement des jeunes avec ma collègue Frédérique Vidal, notamment pour que les jeunes puissent renouveler leurs emplois étudiants. Nous menons aussi une réflexion sur le caractère complet de nos dispositifs d'accompagnement. Il en existe quel que soit le niveau de diplôme, par Pôle emploi et par les missions locales. Nous avons aussi mobilisé l'association pour l'emploi des cadres (APEC) pour les plus diplômés, pour lesquels la Garantie jeunes n'est pas un dispositif adapté. Je signale que nous avons eu près de 700 000 embauches de jeunes sur les mois d'août et de septembre soit plus qu'en 2019 sur la même période.

Madame Jasmin, je ne peux pas laisser dire qu'on fait du traitement statistique du chômage. Cela pu se faire par le passé avec le recours aux contrats aidés mais aujourd'hui je veille surtout à mettre en œuvre des aides à l'embauches et des aides aux contrats d'apprentissage. Nous avons fait le choix de réactiver le recours aux contrats aidés mais à un niveau très modeste par rapport aux dernières années. Le service civique n'entre pas dans ce champ, il répond à des souhaits d'engagement de jeunes en faveur de l'intérêt général, pas de faire des petits jobs à bon compte ! Cela ne sert pas à masquer le chômage, ce n'est pas l'objectif.

Que le service civique réponde au souhait des jeunes de s'engager me paraît très important. C'est d'ailleurs très valorisé et cela favorise leur embauche.

J'entends ce que vous dites sur les discriminations à l'embauche. Nous allons continuer à lutter contre ces discriminations car on sait que les périodes de crise peuvent les exacerber. Nous sommes très mobilisés sur le sujet et nous avons prévu de relancer des opérations de testing pour les évaluer. N'hésitez pas à nous signaler les situations dont vous auriez connaissance ou à en faire part à la Défenseure des droits.

Madame Gruny, il y a effectivement un certain nombre de jeunes qui ont signé un contrat d'apprentissage dans des entreprises qui rencontrent des difficultés. Dans ce cas il est prévu que l'apprenti bénéficie de l'activité partielle et qu'il puisse continuer sa formation dans son centre de formation si l'entreprise est fermée. Dans cette situation, contrairement à ce que l'on a pu entendre, il n'y a pas de problème d'assurance.

Le CPF a permis de financer 1 million de formations. Compte tenu de la période que nous vivons, je pense que le dispositif monte bien en régime. Nous partagerons avec vous les statistiques à ce sujet.

Nous ne négligeons pas la question de l'emploi des seniors. Tous les dispositifs que nous mettons en place permettent, je crois, de faciliter le maintien en emploi, en tenant compte de l'évolution des technologies, par l'actualisation permanente des compétences tout au long de la vie.

Monsieur Henno, concernant la formation professionnelle, je sais que les partenaires sociaux étaient dans l'attente de l'installation de la gouvernance de France compétences, qui a été perturbée par la crise. Nous avons partagé avec les partenaires sociaux un premier retour sur la mise en œuvre de la réforme, en s'accordant sur le fait que la régulation ne doit pas affaiblir des dispositifs importants, tels que le CPF, la reconversion par l'alternance dite « Pro-A » ou les fonds mutualisés au profit des petites entreprises. Dans le cadre des concertations de notre agenda social, l'un des thèmes qui a émergé est la situation des entreprises de 50 à 250 salariés qui n'ont plus accès à ces financements mutualisés. Nous n'avons pas de réponse pour le moment mais cela fait partie de nos chantiers avec les partenaires sociaux.

Pour répondre à Mme Cohen, les dispositifs que nous mettons en place sont spécifiquement destinés à répondre à la crise. Il faut éviter que les jeunes entrants sur le marché du travail ne soient une génération sacrifiée. Espérons que notre économie rebondisse après la crise, comme elle l'a fait au troisième trimestre. L'Insee a parlé de 650 000 destructions d'emplois dans le privé au premier semestre et de 340 000 créations d'emplois sur le même périmètre au troisième trimestre. La situation de l'emploi n'est certes pas formidable mais ce ne sont pas 800 000 mais 300 000 destructions nettes d'emploi que nous avons connues. La priorité est de soutenir les entreprises pour qu'elles traversent la crise et, ensuite, le plan de relance a pour objectif de faire repartir l'économie. Je suis convaincue que l'activité partielle a permis d'éviter de nombreuses suppressions d'emplois.

Nous avons dégagé des moyens supplémentaires pour Pôle emploi. 250 millions d'euros serviront au recrutement d'agents pour accompagner les demandeurs d'emploi. Une enveloppe de 70 millions d'euros financera l'accompagnement des jeunes par le dispositif « accompagnement intensif des jeunes ». Ces recrutements sont nécessaires pour ne pas faire exploser la taille des portefeuilles des conseillers de Pôle emploi.

Nous veillons par ailleurs à ce que Pôle Emploi puisse faire des recrutements nécessaires et avoir les moyens pour continuer à produire un accompagnement de qualité.

Dans ce contexte, la réforme de l'assurance chômage fait l'objet de concertations avec les partenaires sociaux. La crise n'invalide pas, au contraire, les fondamentaux de cette réforme. Nous devons inciter les employeurs à avoir des emplois de meilleure qualité. Quand nous voyons aujourd'hui les difficultés de ceux dont le modèle de vie est d'enchaîner les contrats courts et les périodes de bénéfice d'allocations chômage, je pense que cet objectif d'un emploi de meilleure qualité, et donc d'une meilleure rémunération, est un bon objectif. Nous devons adapter les différents paramètres, que ce soit sur la période d'ouverture des droits, sur le système de bonus/malus, sur les modalités de calcul de l'allocation ou sur la dégressivité. C'est le sens de la concertation que nous menons avec les partenaires sociaux. Nous allons essayer de trouver les meilleurs réglages sur ces différents paramètres pour mener cette réforme de l'assurance chômage dont les objectifs ne sont pas invalidés par la crise.

Mme Corinne Féret. – *Ma première question concerne l'activité partielle. Dans mon département, le Calvados, un grand quotidien de l'ouest a titré : « activité partielle sans modération pour Carrefour. 78 000 salariés seraient concernés par un recours à l'activité partielle ». Serait-il possible d'avoir un bilan actualisé des contrôles et des fraudes à l'activité partielle ? Je sais que votre ministère est particulièrement vigilant, mais cet article m'a interpellée.*

Je souhaite également vous interroger sur l'assurance chômage. Vous avez déjà répondu à ma collègue Laurence Cohen sur ce sujet. Si la mise en œuvre de la réforme a été repoussée, cette fois au 1^{er} avril 2021, je pense que, maintenant plus que jamais, l'abandon de cette réforme apparaît nécessaire. Malgré la reprise amorcée au troisième trimestre, je ne sais pas si notre économie sera en meilleure forme au deuxième trimestre 2021. La deuxième vague de l'épidémie, avec ses conséquences économiques, a amplifié la fragilité d'un certain nombre de nos entreprises et fragilisé plus encore un certain nombre de travailleurs qui n'ont pu avoir d'activité. Je pense aux saisonniers et intérimaires ou encore aux secteurs du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration. C'est pourquoi je serais favorable, avec mon groupe, à l'abandon de cette réforme.

Enfin, ma collègue Pascale Gruny a évoqué la question de la santé au travail. Une grande loi sur la santé au travail avait été annoncée en 2018. Est-ce toujours d'actualité ? Je pense que oui. Compte tenu des conditions de travail qui évoluent aussi, je pense à la hausse du télétravail, aux nouvelles organisations du travail dues à la situation que nous subissons depuis plusieurs mois. Une loi est-elle envisagée dans les mois à venir ?

M. Martin Lévrier. – Un service public d'insertion par l'emploi fonctionnera dans 30 territoires à partir de 2021. Pouvez-vous nous en dire davantage sur ce dispositif universel qui tend à offrir des solutions personnalisées, modulables et de proximité aux entreprises qui en auront besoin ? Par ailleurs, si vous connaissez les 30 territoires, nous serions intéressés...

En outre, y aura-t-il des possibilités de synergies ou d'incitation entre les mesures de formation au service de la préservation de l'emploi et l'utilisation de « mon compte formation » ?

Mme Élisabeth Doineau. – Une aide exceptionnelle en faveur des contrats en alternance a été prévue. C'est une très bonne nouvelle, pour les jeunes, pour les entreprises et l'activité économique de nos territoires.

Cette prime exceptionnelle est ouverte pour l'embauche d'un apprenti préparant un diplôme jusqu'au bac+5 et son montant passe à 5 000 euros pour les mineurs et 8 000 euros pour les majeurs. Mais il reste une limite, et c'est sur ce point que je veux vous interroger : la taille de l'entreprise. Pour les entreprises de plus de 250 salariés, un quota de 5 % d'alternants doit être respecté dans les effectifs, quota qui peut être réduit à 3 % en cas d'augmentation d'au moins 10 % d'alternants.

Il se trouve que, parfois, des entreprises ont une maison mère ou sont éparpillées sur plusieurs territoires. Je trouve injuste que certaines entreprises qui n'ont que 50 salariés dans un territoire mais dépendent d'une plus grande, doivent respecter ce quota. Dans cette période difficile, peut-être serait-il utile de lever cette barrière. Cela pourrait permettre à des jeunes de bénéficier de l'alternance. Je rejoins ma collègue Laurence Cohen : le 28 février 2021 est sans doute une échéance bien trop rapide pour interrompre cette évolution qui me semble importante. Je pense que dans ce pays, nous n'avons jamais accompagné réellement les jeunes dans l'alternance qui est une vraie voie de l'excellence.

M. Daniel Chasseing. – Les crédits annoncés dans la mission et le plan de relance sont très importants et nous saluons cette hausse. Ils bénéficieront aux publics les plus fragiles frappés par cette crise sanitaire et économique. Nous approuvons l'augmentation des crédits des dispositifs d'insertion par l'emploi. C'est par l'emploi, par l'apprentissage, c'est par l'entreprise que nous pourrions avoir après la crise un rebond et des recettes pour la sécurité sociale, la retraite et l'Unedic.

Comment seront employés les crédits de la mission et du plan de relance ? Les seniors seront-ils intégrés dans les formations ? Peut-être par des emplois à temps partiel, en tant que tuteurs, pour la transmission du savoir-faire. Les entreprises adaptées ne sont pas accessibles aux travailleurs handicapés à partir du moment où ils ont pu travailler en milieu ordinaire. Je m'associe enfin à ce qui a été dit concernant les filiales des grandes entreprises, très importantes dans les territoires, qui devraient pouvoir davantage bénéficier de l'alternance.

Mme Marie-Pierre Richer. – Je souhaiterais formuler deux alertes. La première concerne l'industrie mécanique de précision qui travaille pour les secteurs de l'aéronautique et de l'automobile. Le département du Cher est particulièrement impacté et c'est le cas de ma commune, Dun-sur-Auron, avec une entreprise familiale, en pleine expansion, qui formait des jeunes du territoire. Ces PME ont aujourd'hui l'impression d'être laissées pour compte. Le chômage partiel tel qu'il est proposé ne répond pas à leur problématique. Elles n'ont plus de carnet de commande et sont conduites à licencier. Je pense à l'entreprise de ma commune mais il y en a d'autres. Qu'est-il prévu pour ces PME ? Y a-t-il un déficit de communication ? Je rencontre des entrepreneurs qui ont réduit leur salaire et essayent de sauver leur entreprise. Ils ont l'impression d'être face à un mur, et ce alors que des groupes passent des commandes à des fournisseurs étrangers.

Ma deuxième question concerne le télétravail. Cela peut être un plus, en effet. Mais je suis également alertée par des entreprises qui m'indiquent que cinq jours sur cinq, c'est aujourd'hui compliqué pour leurs salariés. Après le confinement, certaines personnes se sont retrouvées en situation difficile, il ne faut pas occulter cela. Je le dis, le télétravail est une opportunité, c'est une très bonne chose aussi pour nos territoires ruraux, mais il serait opportun de garantir une couverture numérique sur tout le territoire : il ne faut pas attendre 2025.

Mme Monique Lubin. – Je voudrais revenir sur les jeunes. Vous avez annoncé des mesures intéressantes : 100 millions d'euros supplémentaires pour les missions locales, l'extension de la Garantie jeunes qui est à mes yeux un excellent dispositif. Est-ce que ces mesures et budgets supplémentaires seront maintenus sur plusieurs années ? Même si l'emploi repart à la hausse, ce que nous souhaitons tous, nous le savons, cette crise aura des répercussions sur plusieurs années et des jeunes risquent de se retrouver en difficulté de manière assez durable. Je pense à des jeunes aujourd'hui lycéens qui ne peuvent pas suivre leur scolarité de manière sereine. Nous avons tous des exemples dans nos entourages. Certains rateront la sortie du lycée, auront des difficultés à trouver une orientation car ils n'auront pas fait un bon parcours. Ils seront des « clients directs » pour les missions locales. Je pense aussi à ces structures, qui vivent au gré des budgets, avec des crédits en plus et en moins et ont du mal à gérer leurs équipes. Comme pour Pôle emploi, ces équipes ont besoin, elles aussi, de sécurité.

J'avais également une question sur l'assurance chômage, qui a déjà été posée et vous y avez répondu.

Ma dernière question concerne les CDDU, des contrats précaires. Dans mon territoire, le département des Landes, l'emploi vient en majorité de trois secteurs : le thermalisme, le tourisme et l'agroalimentaire. Les trois secteurs sont aujourd'hui lourdement impactés. Le tourisme, comme dans d'autres territoires, le thermalisme car aucun établissement ne fonctionne. L'agroalimentaire, notamment du fait de la fermeture des restaurants et la menace d'une grippe aviaire qui serait la troisième en cinq ans... Je vous laisse imaginer les catastrophes économiques que cela pourrait engendrer. Vous avez dit plus tôt que l'un de vos objectifs était d'emmener les gens vers un emploi de meilleure qualité et donc, qu'il n'y ait pas quelques mois de travail puis du chômage. Je partage cet objectif. Mais dans certaines zones, nous

avons autour de nous des gens qui vivent correctement, sans rien demander à personne, d'emplois intérimaires ou de courte durée. Ils font des saisons à la montagne, puis à la mer, puis vont dans l'agroalimentaire. Cette situation existe, j'imagine, partout en France. Ces gens vont d'un contrat à un autre, au gré des saisons, certains en vivent bien, ils ne demandent rien d'autre. Mais ils sont aujourd'hui sans rien, à la rue, sans possibilité de travailler et sans capacité donc de recharger des droits au chômage. Nous sommes dans l'impasse. Et je ne parle pas de l'événementiel ou des guides touristiques. Je renouvelle ma demande d'une année blanche pour ceux qui avaient des droits ouverts ou d'un dispositif qui permette permettre de vivre décemment en attendant que ces activités puissent repartir normalement.

Mme Brigitte Micouleau. – *La crise sanitaire fait prendre conscience aux responsables politiques du rôle indispensable des services d'aide et d'accompagnement à domicile.*

L'État a décidé de pérenniser une enveloppe financière de 200 millions d'euros dans le cadre du PLFSS.

Toutefois, il n'est pas compréhensible que ce soutien soit réservé à certains salariés ou à certains services. Il est nécessaire d'aligner le montant de la PCH dans cas de l'emploi direct d'un salarié ou du recours à un mandataire sur celui applicable dans le cas du recours à un service prestataire. Il est primordial que la prime « covid » soit étendue à tous les assistants de vie.

Par ailleurs, je connais une jeune personne qui a eu le courage d'ouvrir son salon de coiffure quelques jours avant le second confinement. Malgré la possibilité de recourir à l'activité partielle, elle se trouve dans une situation très difficile.

Mme Colette Mélot. – *La multiplication des dispositifs peut nuire à leur lisibilité. Il faut que les services administratifs, et notamment les sous-préfets qui seront nommés pour mettre en œuvre le plan de relance veillent à ne pas complexifier davantage le travail des artisans, commerçants et chefs de petites entreprises.*

Mme Elisabeth Borne, ministre. – *J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer sur les demandes de recours à l'activité partielle formulées par les entreprises du secteur de la grande distribution. Sur le principe, la fermeture d'un certain nombre de rayons peut entraîner une baisse de l'activité et donc le recours à ce dispositif.*

Néanmoins, les demandes doivent être strictement proportionnées. J'ai donné des instructions en ce sens.

Nous poursuivons par ailleurs les contrôles, aussi bien a priori qu'a posteriori. Nous avons réalisé 357 000 contrôles, dont environ 300 000 a priori. Ces contrôles ont mis en évidence 11 500 suspicions de fraude. Je ne parle pas là des erreurs de bonne foi mais de vraies tentatives d'escroquerie. Nous travaillons en étroite collaboration avec les services fiscaux. L'activité partielle représente une masse de plusieurs dizaines de milliards d'euros, et il est important que cet argent public soit utilisé à bon droit.

- Présidence de M. Olivier Henno, vice-président -

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Les principes de la réforme de l'assurance chômage me semblent toujours pertinents. Pour autant, il est vrai que la crise a créé des difficultés notamment pour les personnes qui avaient l'habitude d'enchaîner les contrats courts. Cette problématique n'est pas propre à tel ou tel secteur, il faut donc une réponse transversale.

J'ai incité les employeurs du secteur de la montagne qui recourent à des contrats saisonniers renouvelables chaque année en application de dispositions législatives ou de conventions de branche à signer ces contrats pour la saison à venir, quitte à recourir à l'activité partielle.

Sur la santé au travail comme sur le télétravail, des négociations sont en cours entre les partenaires sociaux. Il me semble nécessaire de respecter ce temps de la concertation. Nous pourrions le cas échéant traduire les résultats de cette concertation dans la loi.

Les enquêtes montrent qu'une majorité de salariés qui sont passés en télétravail intégral souhaiteraient revenir dans leur entreprise au moins une journée par semaine. Nous allons probablement devoir maintenir une part de télétravail exceptionnellement élevée au début de l'année 2021, mais il nous faudra tenir compte de ces retours.

Nous avons une ambition forte s'agissant de l'expérimentation du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) dans 30 départements volontaires. Nous allons lancer un appel à manifestation d'intérêt. Il s'agit de coordonner les acteurs de terrain, de mettre en place un référent unique et de mettre en place un diagnostic social et professionnel ainsi qu'un suivi du parcours dans la durée. J'attends beaucoup de ce chantier que je porte avec Brigitte Klinkert.

S'agissant du CPF et des mesures que nous mettons en place pour faciliter le retour à l'emploi, je pense que tout s'articule bien. Le CPF donne accès à toutes les formations mises en place dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) ; il est ainsi possible de localiser toutes les formations, gratuites, accessibles autour de soi. En outre, dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement a prévu des abondements du CPF pour des formations de base dans le domaine du numérique ou d'autres secteurs stratégiques. Le CPF devrait monter en puissance, notamment au travers de l'abondement par les entreprises, qui est désormais possible, et par les régions d'ici la fin de l'année. Pôle emploi en fait également un outil d'accompagnement des demandeurs d'emploi ayant des besoins en formation. Ce sera donc de plus en plus un outil universel en matière de formation.

S'agissant des interrogations de Madame Doineau, je ne pense pas que les critères que nous avons prévus pour le bénéfice de la prime exceptionnelle soient trop restrictifs. D'ailleurs, les chiffres sur l'apprentissage me donnent confiance. À cet égard, la communication sur les primes a été efficace, le coût d'un apprenti devenant quasiment nul pour l'employeur la première année, ce qui a amené de nouveaux employeurs à s'y intéresser.

J'ai entendu les questions sur les prêts garantis par l'État. Les dossiers individuels méritent sans doute un examen particulier mais j'ai prévu de faire un point plus général sur les dispositifs d'aide dont bénéficie le secteur de l'aéronautique avec le groupement des industries françaises aéronautiques (Gifas). Il est important que cela ruisselle des grands vers les moins grands. Bien sûr, toutes ces entreprises sont très percutées par la crise actuelle, avec des perspectives de reprise qui restent floues, au moins sur les vols long courrier.

Madame Lubin, en ce qui concerne la garantie jeunes, le Gouvernement n'a pas tout misé sur un seul dispositif mais dispose plutôt d'une palette de dispositifs qui s'inscrivent dans la durée. Notre idée est qu'à partir de 18 ans, tout jeune qui suit une formation qualifiante pour aller vers l'emploi dispose d'une rémunération de l'ordre de 500 euros par mois, quel que soit son parcours – et ces parcours sont très divers. Le Gouvernement compte d'ailleurs amender l'un des textes financiers en cours d'examen par le Parlement afin de combler les quelques « trous dans la raquette » qui subsistent.

Je suis par ailleurs consciente du décrochage de certains lycéens à l'occasion de la crise actuelle. C'est pourquoi nous avons conçu avec l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) un dispositif spécifique pour les 16-18 ans. Il s'agit d'un accompagnement de 35 000 décrocheurs – dont une première promotion de mille jeunes d'ici quelques jours – dans lequel ces jeunes qui n'ont pas encore bâti un projet professionnel pourront découvrir différents métiers pendant quatre mois. Ils pourront ensuite s'orienter vers l'apprentissage ou vers un autre dispositif qui complètera leur qualification.

S'agissant des aides à domicile, Madame Micouleau, le sujet relève davantage de la compétence d'Olivier Véran et de Brigitte Bourguignon, au ministère des solidarités et de la santé. Mais je pense qu'il y a dans ce domaine un gisement d'emplois, bien au-delà de la crise actuelle. Le rapport de Myriam El Khomri a mis en lumière ce qui reste à faire en termes de revalorisation, de parcours professionnel ou de validation des acquis d'expérience pour les personnels concernés. C'est un chantier que nous devons prendre à bras-le-corps entre le ministère chargé de l'enseignement supérieur, le ministère des solidarités et de la santé et mon ministère.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 novembre 2020, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de Mme Frédérique Puissat sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2021.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis de la mission « Travail et emploi ». – Il me revient cette année de prendre la suite de notre ancien collègue Michel Forissier pour vous présenter les crédits de la mission « Travail et emploi ».

Les crédits demandés au titre de cette mission pour 2021 s'élèvent à 13,4 milliards d'euros, soit un peu plus que ce que nous avons voté en loi de finances initiale pour 2020, mais un peu moins que ce qui sera effectivement consommé compte tenu des crédits supplémentaires ouverts par les lois de finances rectificatives.

Cette mission n'enregistre aucune mesure nouvelle et ses crédits évoluent essentiellement sous l'effet des décisions prises les années précédentes ou en fonction de l'évolution spontanée du nombre de bénéficiaires des différents dispositifs. On pourrait presque en déduire que la situation de l'emploi dans notre pays n'a pas changé depuis plus d'un an.

Ce budget s'inscrit en effet dans la continuité des années précédentes en ce qui concerne la baisse du recours aux contrats aidés et le soutien accru au secteur de l'insertion par l'activité économique, la fin des aides à l'embauche susceptibles de créer des effets d'aubaine ou encore l'entêtement du Gouvernement à subventionner certaines expérimentations qui donnent peu de résultats.

J'aurais donc pu être tentée d'actualiser les analyses de Michel Forissier.

Pourtant, la situation de l'emploi en France est particulièrement préoccupante. Alors que le taux de chômage baissait de manière continue depuis plusieurs trimestres, il est brusquement remonté avec la crise sanitaire et atteignait 9 % au troisième trimestre, soit près de deux points de plus qu'au trimestre précédent. Surtout, cette brusque remontée du chômage ne résulte pas seulement d'un gel temporaire des embauches mais bien de destructions durables d'emplois. Selon les prévisions de la Banque de France, le taux de chômage continuera à progresser en 2021 et repassera à peine sous la barre des 10 % en 2022.

Cette progression est d'autant plus impressionnante que les destructions d'emplois sont, au moins à court terme, limitées par le recours massif à l'activité partielle, qui conduit l'État à prendre en charge la rémunération d'un nombre considérable de salariés.

Bien entendu, l'image d'une continuité de la politique de l'emploi donnée par la stabilité des crédits de la mission « Travail et emploi » ne correspond pas à la réalité. En effet, le budget alloué à cette politique est environ deux fois plus important si l'on prend en compte les crédits du plan de relance qui seraient alloués au ministère du travail.

Cela me conduit à une première observation sur ce projet de loi de finances, et qui a trait, comme je l'ai dit à la ministre, à son manque de lisibilité pour les parlementaires que nous sommes. En effet, la bonne information du Parlement voudrait que les crédits de la mission « Travail et emploi » donnent une image fidèle de l'action du Gouvernement en la matière. Si nous sommes soucieux de la maîtrise des dépenses publiques, nous aurions pu accepter en 2021 une hausse substantielle des crédits de cette mission au vu des circonstances exceptionnelles. Or, tout se passe comme si le Gouvernement avait voulu afficher une rigueur budgétaire et, en même temps, un plan de relance conséquent.

Cette fragmentation des crédits demandés est d'autant plus regrettable qu'une partie du plan de relance servira à compléter des dispositifs qui sont par ailleurs financés de manière pérenne. C'est par exemple le cas de la Garantie jeunes, qui permettrait d'accompagner 100 000 jeunes au titre du droit commun et 50 000 supplémentaires au titre du plan de relance. C'est également le cas de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ), mis en place par Pôle emploi, et dont le renforcement s'inscrirait dans le cadre du plan de relance.

Si ces dispositifs sont de bons outils de lutte contre le chômage, ils devraient relever de la mission que nous examinons ce matin, et non d'un plan de relance.

La question de l'activité partielle est un autre exemple du manque de lisibilité du budget que nous examinons. En temps normal, ce dispositif permet à un nombre limité d'employeurs de faire face à des circonstances exceptionnelles, notamment des sinistres ou des intempéries. Les sommes budgétées pour 2020 au sein de la mission « Travail et emploi » s'élevaient à moins de 100 millions d'euros. Ce dispositif a totalement changé de nature avec la crise sanitaire. Toutefois, les crédits supplémentaires prévus pour 2020, qui dépasseront au total 30 milliards d'euros, ont été inscrits au sein de la mission « Plan d'urgence ». En 2021, les crédits correspondants seraient inscrits au sein de la mission « Plan de relance » et s'élèvent, pour le moment, à plus de 4 milliards d'euros. Je vois mal ce qui justifie ces évolutions de présentation. Le souhait du Gouvernement de présenter un effort massif pour l'emploi ne devrait pas nuire à la bonne information du Parlement. Surtout, s'il est sans doute nécessaire pour limiter le nombre de destructions d'emplois, le recours massif à l'activité partielle n'est pas soutenable sur le long terme, et nous devons tôt ou tard en payer le prix.

En revanche, certains dispositifs ont un caractère plus exceptionnel et leur inscription dans le plan de relance me semble mieux justifiée.

Ainsi, les contrats aidés supplémentaires, qui vont, soit dit en passant, à contre-courant de la politique suivie ces dernières années, ne sauraient se justifier que dans le contexte d'une crise économique qui fragilise la capacité des entreprises à embaucher. Il en va de même pour les aides à l'embauche de jeunes de moins de 26 ans, qui sont de nature à créer d'importants effets d'aubaine. Il en va enfin de même du renforcement temporaire des effectifs de Pôle emploi pour faire face à l'augmentation de la charge de travail de cet opérateur.

Il convient de noter que les ressources de Pôle emploi sont fortement liées à celles de l'Unedic, avec un effet retard de deux ans. La dégradation des comptes de l'assurance chômage créera donc d'importantes difficultés de fonctionnement pour Pôle emploi à partir de 2022.

L'apprentissage connaît depuis quelques années un fort regain de popularité. Le nombre de jeunes apprentis embauchés avait progressé de 16 % en 2019. En 2020, cette dynamique s'est heurtée à la crise sanitaire. Néanmoins, au niveau global, le nombre d'apprentis devrait cette année se maintenir à son niveau de 2019 et pourrait même le dépasser. Ce constat cache toutefois des disparités importantes entre les secteurs et certains centres de formation des apprentis (CFA) pourraient rencontrer d'importantes difficultés financières. On peut donc s'interroger sur la stabilité prévue des crédits reversés par France compétences aux régions au titre du soutien au fonctionnement des CFA.

Depuis la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en 2018, le financement de l'apprentissage est assuré par les opérateurs de compétences, en fonction d'un niveau de prise en charge défini par chaque branche. Les fonds nécessaires sont fournis aux Opérateurs de Compétences (OPCO) par France compétences, qui peut recourir à l'emprunt si ses ressources tirées des contributions des entreprises ne sont pas suffisantes.

Or, une mission conjointe de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances a constaté en avril dernier que l'équilibre financier issu du système mis en place par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel était très incertain. En effet, si on peut se réjouir du développement de l'apprentissage, on constate que France compétences, compte tenu de ses autres missions et surtout des prélèvements décidés par l'État sur ses ressources, n'est pas en mesure d'assurer le financement des CFA. Il s'agit là d'un impensé de la réforme de 2018, dont l'étude d'impact a manifestement été insuffisante. Cela contribue à expliquer le déficit prévisionnel de France compétences de 4 milliards d'euros, mais qui résulte principalement de la prise en charge par France compétences du financement du stock de contrats conclus avant 2020.

Pour cette raison, le Gouvernement profite de ce projet de loi de finances pour modifier substantiellement l'esprit de la loi de 2018. Aux termes de l'article 56, les recommandations que France compétences formule à l'encontre des branches n'auront plus seulement pour objet de permettre la convergence des coûts au contrat mais également d'assurer l'équilibre financier du système. Ainsi, le financement de l'apprentissage deviendra une variable d'ajustement du budget de France compétences.

Je précise que cet article n'est pas rattaché à la mission mais au plan de relance, car il conditionne l'attribution d'une subvention exceptionnelle à France compétences à l'adoption de ces mesures de régulation. Là encore, ce rattachement discutable dans la mesure où il ne s'agit pas d'une mesure conjoncturelle mais bien d'une évolution structurelle.

Le budget pour 2021 porte, comme les années précédentes, les crédits consacrés au plan d'investissement dans les compétences (PIC), présenté par le Gouvernement comme un investissement exceptionnel en faveur des personnes éloignées de l'emploi pour la période 2018-2022.

Je reprends à mon compte les critiques formulées l'année dernière par Michel Forissier. Pour partie, le PIC correspond au financement de dispositifs pérennes comme la Garantie jeunes, qui a été généralisée sous la précédente législature. Il s'agit donc de dépenses qu'il aurait de toute façon fallu financer, et les présenter comme relevant d'un investissement exceptionnel semble trompeur. Cette remarque prend d'autant plus de sens qu'en 2021 une partie des dépenses liées à la Garantie jeunes seraient financées au titre du plan de relance.

Une autre partie du PIC correspond à un ensemble de dispositifs, pilotés avec les régions, sur lesquels le Gouvernement ne nous donne aucune information si ce n'est de grands axes que l'on ne peut que partager. Ainsi, c'est une enveloppe de plusieurs centaines de millions d'euros que nous accorderions cette année au Gouvernement, sans réellement savoir à quoi elle sera employée. La Cour des comptes a d'ailleurs critiqué ce manque d'information du Parlement dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2019, manque d'autant plus regrettable que, comme chaque année, le budget du PIC devrait être sous-exécuté.

Encore une fois, si l'on ne peut contester ces objectifs, les crédits demandés au titre du PIC donnent une image exagérée de l'effort budgétaire en faveur de la formation des personnes éloignées de l'emploi.

Enfin, le PIC est alimenté par un fonds de concours en provenance de France compétences, qui s'élèverait à 1,6 milliard d'euros. La Cour des comptes a contesté la régularité de ce fonds de concours, dont l'État fixe unilatéralement le montant et qui correspond aux fonds qui étaient auparavant gérés par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Là encore, il semble exagéré de présenter ce fonds de concours comme relevant d'un effort exceptionnel, dans la mesure où il est prévu par la loi.

En outre, il convient de noter que l'État prélève 1,6 milliard d'euros sur les ressources de France compétences tout en lui attribuant, au titre du plan de relance, une subvention de 750 millions d'euros pour pallier l'insuffisance de ces ressources. Cela permet de gonfler de manière quelque peu artificielle à la fois le plan d'investissement dans les compétences et le plan de relance, au détriment de la bonne information du Parlement.

Dans la continuité des années précédentes, le budget pour 2021 traduit un renforcement du soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique. J'approuve cette orientation, qui est cohérente avec le pacte d'ambition du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) et avec la proposition de loi que nous avons récemment votée. Là encore, on peut s'interroger sur le rattachement d'une partie des crédits supplémentaires au plan de relance.

Le Gouvernement persiste par ailleurs à vouloir faire décoller le dispositif des emplois francs. Il s'agit là d'un exemple type du mauvais usage des expérimentations. Ce dispositif a été créé sans étude d'impact par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2018. L'évaluation prévue n'a jamais été fournie au Parlement, peut-être parce que les résultats étaient inférieurs aux attentes en dépit d'un élargissement du champ géographique. Cela n'a pas empêché le Gouvernement de généraliser le dispositif depuis le 1^{er} janvier 2020, cette fois par décret. Malgré des ambitions nettement revues à la baisse, les objectifs ne sont toujours pas atteints. Certes, dans la mesure où il ne décolle pas, le coût de ce dispositif n'est pas disproportionné. Pour autant, les crédits qui lui sont consacrés pourraient peut-être être affectés plus utilement ailleurs. Le fait que les emplois francs aient figuré dans le programme du candidat Emmanuel Macron ne me semble pas de nature à les exonérer d'une démarche d'évaluation rigoureuse...

Un mot enfin sur l'expérimentation « zéro chômeur de longue durée ». L'Assemblée nationale devrait prochainement adopter la proposition de loi visant à la prolonger, comme le Sénat l'a fait le 4 novembre dernier.

En 2020, cette expérimentation devait bénéficier de plus de 28 millions d'euros. Les crédits effectivement consommés devraient finalement être inférieurs de plus de 10 millions d'euros, le nombre de personnes embauchées étant inférieur à 800, au lieu des 1 750 espérés. Le budget pour 2021 était initialement fixé à 22 millions d'euros, avec un objectif abaissé à un peu plus de 1 500 emplois créés. Cet objectif traduit une révision à la baisse des ambitions mais semble toujours optimiste, puisqu'il suppose de doubler en un an, et alors que les nouveaux territoires ne seront habilités qu'au second semestre, les résultats enregistrés depuis 2016. L'Assemblée nationale a souhaité abonder ce budget en adoptant un amendement majorant de 6 millions d'euros les crédits du programme. Je crains que ce budget ne soit encore une fois surévalué.

Au-delà du budget de l'État, il me semble important d'aborder ceux de l'assurance chômage. En effet, la dégradation spectaculaire des comptes de l'Unedic, dont la dette devrait dépasser 65 milliards d'euros en 2020, est très largement due aux décisions de l'État en matière d'activité partielle. La question de la gestion de cette dette devra donc se poser et il ne serait pas anormal que l'État en prenne sa part.

Au bénéfice de ces observations, il me semble que nous pouvons donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », tout en gardant à l'esprit qu'elle ne donne pas une image fidèle des crédits qui seront effectivement consacrés à la politique de l'emploi en 2021. La maîtrise budgétaire affichée par cette mission tranche avec les dépenses publiques massives portées par le plan de relance, et qu'il faudra un jour financer.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci pour ce rapport très franc.

M. Philippe Mouiller. – Il y a en effet des inquiétudes sur les CFA, notamment dans les territoires ruraux, sur les unités de formation les plus éloignées des villes principales. On constate également des problèmes dans les délais de paiement, qui génèrent de vraies problématiques de trésorerie. Bref, il y a des difficultés dans l'application de cette réforme. J'observe une augmentation des personnels de Pôle emploi, mais une diminution des crédits pour les rémunérer. Il est vrai que le contexte est particulier, et que beaucoup d'expérimentations sont lancées. La situation de l'AFPA soulève beaucoup de questions, qu'il s'agisse de son devenir, des évolutions financières ou de l'immobilier. En ce qui concerne l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, nous sommes en pleine mutation, avec le rapprochement entre Cap emploi et Pôle emploi. Quelles sont vos premières conclusions ?

Mme Pascale Gruny. – Le manque de lisibilité résultant de l'inscription dans le plan de relance d'une partie des crédits qui devrait relever de la mission est un constat que l'on peut également faire s'agissant d'autres missions. Pendant le premier confinement, l'activité partielle a permis de passer une première vague et, ensuite, il y avait les congés. Les entreprises ont pu faire le dos rond, mais, avec ce deuxième confinement, nous pouvons nous attendre à une vague énorme qui requerra un accompagnement financier important. Or cet accompagnement n'est ni dans cette mission, ni dans le plan de relance. Il faudra mieux accompagner les personnes et les entreprises, en faisant de gros efforts de formation pour les chômeurs, dont le nombre va s'accroître. La dernière loi sur la formation me laisse sceptique. Les gros CFA vont bien s'en sortir, mais les plus petits auront du mal. Résultat : dans les territoires ruraux, nous aurons des difficultés pour former nos jeunes.

Le coût de l'activité partielle pour l'Unedic pose, en effet, question : c'est à l'État de le prendre en charge. Mais on a bien vu, avec les gilets jaunes, que c'est le budget de la sécurité sociale qui a été ponctionné... L'État essaie toujours de s'en sortir ! Dommage, car il est préférable d'avoir de la clarté dans les comptes, pour pouvoir identifier les problèmes.

En ce qui concerne l'emploi des seniors, l'enjeu est moins de donner des exonérations incitatives, car cela ne fonctionne pas, que de faire de la psychologie pour que les chefs d'entreprise changent de regard et arrêtent d'écarter les salariés, par des licenciements ou des ruptures conventionnelles, lors des dernières années de la carrière. Les organisations patronales demandent d'ailleurs la reprise des préretraites, avec la crise.

M. Olivier Henno. – France compétences est la pierre angulaire de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Vous avez évoqué le prélèvement de l'État sur les ressources de cet organisme. Pouvez-vous nous en dire plus ? France compétences doit déjà financer la formation professionnelle et l'apprentissage, réguler le marché et améliorer la transparence. Quelles pourraient être les conséquences de ce prélèvement ? Je m'inquiète notamment pour l'accès à la formation professionnelle dans les entreprises de taille intermédiaire (ETI), et notamment les entreprises de 50 à 250 personnes.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il faudra que notre commission fasse bientôt un bilan de cette loi. J'entends beaucoup de questions sur France compétences.

M. Daniel Chasseing. – Alors que le taux de chômage était de 7,1 % au deuxième trimestre, il est remonté à 9 % en raison de l'épidémie et va sans doute dépasser 10 % en 2021. On peut donc se réjouir que l'apprentissage ait augmenté de 16 % et se maintienne en 2020. La dette de l'Unedic atteint 65 milliards d'euros, ce qui est un montant très important. L'État a raison de chercher à développer au maximum l'emploi, notamment chez les jeunes. Il faut privilégier l'insertion par le travail, même dans ce cadre épidémique. Vous émettez des réserves sur les crédits du PIC et sur le plan de relance. La ministre nous a pourtant assuré que ces crédits allaient être mis en synergie. Vous dites que les aides aux moins de 26 ans peuvent être une aubaine pour les entreprises. Je pense que ces aides sont nécessaires. Il est bon, surtout, que les jeunes puissent avoir une formation dans l'entreprise.

Mme Corinne Féret. – Je partage un certain nombre d'analyses du rapport, et notamment toute la première partie. Ce budget comporte en fait une partie seulement des financements consacrés au travail et à l'emploi ; une grande partie figure dans le plan de relance. Il est regrettable que nous n'ayons pas une visibilité très claire de l'engagement du Gouvernement en soutien de l'emploi dans cette période difficile.

La situation de l'emploi est extrêmement préoccupante, surtout pour les jeunes, diplômés ou non, qui méritent un effort conséquent et un engagement très clair du Gouvernement – la ministre nous a annoncé des mesures nouvelles, et le Président de la République aussi, hier soir. Certains se retrouvent sans aucune activité et sans aucune rémunération.

Nous devons être attentifs au financement de l'apprentissage, vu les craintes que nous avons lors du débat sur la loi relative à l'avenir professionnel. L'insuffisance du financement par France compétences pourra mettre en difficulté certaines formations dans certains territoires, ou lorsque les effectifs sont restreints.

Pôle emploi voit la subvention qui lui est versée par l'État baisser. Nous proposerons des amendements en séance pour abonder ses financements, car ce n'est pas le moment de diminuer ses moyens, alors que ses agents devront accompagner des publics en difficulté et en recherche d'emploi, ou en reconversion professionnelle.

Nous sommes défavorables à la réforme de l'assurance chômage telle qu'elle avait été engagée avant la crise, reportée et repoussée de trimestre en trimestre, mais visiblement pas remise en question sur le fond. Pour nous, il serait impensable de mener à terme cette réforme, qui ne visait qu'à faire des économies sur le dos des chômeurs.

Je m'associe à la quasi-totalité des propos de la rapporteur, mais pas à sa conclusion : sur les crédits de cette mission, nous nous abstiendrons.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Nous partageons complètement le rapport, qui traduit bien la situation dans laquelle nous sommes. Mais je n'arrive toujours pas à comprendre pourquoi, dans cette commission, l'on peut être aussi dur – nous pourrions signer le rapport – et, à la fin, émettre un avis favorable. Quand on tient des propos aussi durs, il faut aller jusqu'au bout, et avoir le courage de ses opinions !

Sur la réduction des moyens de Pôle emploi, je rejoins ce que vient de dire Mme Féret. Des centaines de milliers d'emplois vont être supprimés, et 800 000 l'ont déjà été. J'ai une pensée, notamment, pour les petits commerçants, pour les commerces de proximité. On parle souvent des grands groupes, comme Bridgestone qui, dans mon département, supprime 863 postes d'un seul coup – même si j'espère qu'il y aura un repreneur. Mais il faut penser à tous ces petits commerçants, toutes ces petites entreprises, toutes ces petites associations, qui vont perdre des milliers d'emplois. Dans cette situation, je ne comprends pas qu'on ne mette pas plus de monde à Pôle emploi pour accompagner tous ceux qui seront dans la détresse.

La pauvreté est en train d'exploser, partout. Les dernières enquêtes, notamment sur la pauvreté des jeunes, m'inquiètent beaucoup. Les jeunes qui pouvaient faire de petits boulots sont en train de tomber dans la pauvreté. Les chiffres officiels sont alarmants, tels que nous les fournissent les associations, comme le Secours catholique ou le Secours populaire, qui voient leur nombre de bénéficiaires augmenter. Le nombre de bénéficiaires du RSA est en train d'exploser. Comment les départements feront-ils pour suivre ?

Nous sommes évidemment contre la réforme de l'assurance chômage, car elle ne vise qu'à durcir les conditions pour les chômeurs et les chômeuses. On nous annonce que cette réforme provoquerait une baisse des indemnités chômage de 24 %, qui ferait passer des bénéficiaires d'un revenu mensuel de 902 euros à 689 euros. Comment vivre avec 689 euros par mois ? Une baisse de 24 % n'a pas le même effet quand on gagne 8 000 ou 9 000 euros par mois que quand on gagne 902 euros... Cette réforme du chômage va faire basculer des gens dans la pauvreté. Nous y sommes opposés depuis le début. Nous ne voterons pas les crédits de la mission.

Mme Brigitte Micouveau. – On voit bien que l'État fait le maximum pour les aides, même si, souvent, les entreprises ne rentrent pas dans les bonnes cases. Beaucoup d'entreprises doivent environ huit mois de congés payés à leurs salariés, sans aucune trésorerie. Comment feront-elles ? Le résultat sera une hausse du nombre de chômeurs, de jeunes chômeurs notamment, surtout dans la restauration. Il faudra prévoir leur formation.

Mme Jocelyne Guidez. – Aux Antilles, nous avons encore des employés qui servent l'essence à la pompe. Au lieu de distribuer de l'argent à droite et à gauche, pourquoi ne remet-on pas ces petits métiers à l'honneur ? Après tout, ils ont de la valeur, permettent à leurs titulaires de se lever le matin, d'avoir de la dignité, de se socialiser aussi : pour le moral, c'est tout de même mieux que de rester chez soi. Il n'y a pas de sot métier.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est un métier qui nécessite de prendre grandes précautions : il y a beaucoup de cancers de la vessie chez les gens qui servaient de l'essence à la pompe. On a toute la journée le nez sur le réservoir, et les conséquences sur la santé ne sont pas négligeables. Je suppose tout de même qu'on peut l'exercer dans des conditions satisfaisantes, si l'on veille à la sécurité des personnes concernées.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur pour avis. – Vous m'interrogez sur la cohérence entre le rapport et sa conclusion. La commission ne se positionne pas sur le plan de relance, mais sur la mission « Travail et emploi », et sur sa trajectoire depuis 2017. Nous avons toujours donné un avis favorable à cette mission. Il n'y a donc aucune raison, puisque nous sommes sur des trajectoires similaires, qu'on donne un avis défavorable à une mission que nous avons toujours suivie. Surtout, comme l'a souligné M. Chasseing, un certain nombre de mesures visent à favoriser l'insertion professionnelle, ce qui va dans le bon sens pour aider ceux qui sont éloignés de l'emploi ou en difficulté à réintégrer un cursus professionnel et le circuit économique classique. Si on peut regretter qu'une partie des crédits de la politique de l'emploi soient retracés ailleurs et s'il nous faut être lucides sur la réalité des crédits demandés, je n'en suis pas moins favorable à leur adoption.

Quand nous avons examiné la loi sur l'avenir professionnel, M. Forissier avait dit qu'il ne s'agissait que de tuyauterie. L'essentiel des tuyaux de financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage a en fait été rebranché vers France compétences, au détriment notamment des régions. J'ai à cette occasion eu l'occasion de dire que j'espérais que le Président de la République savait marcher sur l'eau, que tout allait bien fonctionner, qu'on s'y retrouverait. Eh bien finalement, nous ne nous y retrouvons pas ! France compétences est déficitaire et rencontre un certain nombre de difficultés, y compris en termes de fonctionnement. Ses effectifs atteignent 70 personnes, par l'addition de structures qui existaient préalablement. Le rapport de l'IGF a montré qu'il en faudrait davantage.

Malheureusement, l'article 56 propose de faire du niveau de prise en charge une variable d'ajustement financière, avec les conséquences que cela peut avoir pour les CFA.

Les ETI et une partie des PME ne bénéficient plus des fonds mutualisés, qui sont concentrés sur les entreprises de moins de 50 salariés. Les difficultés que ces entreprises rencontrent étaient prévisibles. Au terme d'un certain nombre de mois ou d'années de fonctionnement, nous devons nous pencher sur cette nouvelle organisation, pour voir si on arrive finalement à une situation aussi merveilleuse que celle qu'on nous avait décrite. Cette compétence était portée par les régions, et celles-ci entretiennent toujours du personnel à cet effet, sans avoir ni la compétence ni les ressources qui vont avec.

Les effectifs de Pôle emploi ont connu de fortes variations ces dernières années. Le directeur de cet opérateur considère que les moyens qui lui sont attribués sont suffisants pour assurer la mission qui lui est attribuée, mais que la crise sanitaire va engendrer une augmentation des charges de travail. Le plan de relance prévoit 1 500 emplois supplémentaires pour assumer cette augmentation d'activité, dont au maximum 500 CDI, le reste étant constitué de CDD. Et il y a aussi 650 emplois supplémentaires pour l'AIJ. Les effectifs de Pôle emploi vont donc bien augmenter, même si cette augmentation est financée par le plan de relance.

La réorganisation des services déconcentrés de l'État conduit à réunir des directions dont les cultures sont parfois différentes, et ce n'est pas toujours simple, au niveau local. Reste à opérer la fusion des équipes, sur le terrain. Au total, les effectifs mettant en œuvre les politiques de l'emploi baisseraient de 210 ETP.

L'AFPA a connu de grosses difficultés, dont nous avons eu à connaître. J'ai visité lundi le centre départemental de l'Isère. Malheureusement, l'AFPA est là depuis si longtemps qu'on ne la voit plus. Or elle fait travail de fond remarquable. Les orientations qui ont été définies par la Cour des comptes sont les bonnes, et elles ne sont d'ailleurs pas remises en cause sur le terrain : vente de bâtiments, suppressions de postes... On arrivera ainsi à consolider cette structure, dont nous avons besoin.

Le rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi peut être pertinent dans certains territoires mais pas partout. Dans l'Isère, j'ai constaté un rapprochement entre les missions locales et l'AFPA. De tels maillages peuvent avoir un sens à l'échelle d'un territoire, qui permettent de mutualiser des locaux, des moyens, de rationaliser les dépenses... En ce qui concerne Cap emploi et Pôle emploi, il est trop tôt pour se prononcer.

Nous n'avons pas eu à voter la réforme de l'assurance chômage, qui a été prévue par un décret suite à l'échec des négociations entre les partenaires sociaux.

Parallèlement, le Gouvernement a décidé de faire passer la participation de l'Unedic au financement de Pôle emploi de 10 % à 11 % de ses recettes de l'année n - 2. L'impact de la crise sanitaire et du recours massif à l'activité partielle sur les ressources de Pôle emploi n'en sera que plus massif mais ne sera perceptible qu'en 2022.

Le travail qui a été fait pour isoler la part de la dette de la Sécurité sociale qui résultait de la crise sanitaire et des décisions prises par l'État doit être mené au niveau de l'Unedic. À défaut, le financement de l'assurance chômage ne serait pas soutenable.

En ce qui concerne France compétences, le prélèvement effectué sur ses recettes est prévu par la loi et correspond au financement de la formation des demandeurs d'emploi. Son montant est néanmoins fixé par décret et l'État suggère à France compétences d'agir sur les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

La multiplicité des dispositifs en faveur des jeunes permet de répondre à des situations diverses mais peut nuire à leur lisibilité. Les primes pour l'embauche de jeunes peuvent provoquer des effets d'aubaine lorsqu'elles ne sont pas assez ciblées.

Elles peuvent néanmoins être pertinentes en période de crise. L'enjeu, vu la palette de mesures proposées, sera la capacité qu'auront les opérateurs de terrain à s'en saisir. Il y a de vraies difficultés de mise en adéquation entre l'offre et les aspirations des personnes. Dix sous-préfets au plan de relance seront déployés sur le territoire. J'espère qu'ils vont nous aider à y voir un peu plus clair, pour éviter une sous-consommation des crédits.

La possibilité de rétablir des métiers comme celui de pompiste ne dépend pas tant de l'action de l'État que du marché et des conditions de rentabilité. C'est vrai que nous avons perdu beaucoup d'emplois insuffisamment productifs mais qui permettaient à un certain nombre de personnes d'être debout. Ce rôle doit sans doute être rempli par les structures d'insertion par l'activité économique et je souligne que le PLF renforce les aides en faveur de ce secteur.

J'espère avoir répondu à toutes les questions et vous avoir convaincus de donner un avis favorable à cette mission « Travail et emploi ».

Mme Catherine Deroche, présidente. – *En séance publique, il faudra réussir à montrer en trois minutes quelles critiques vous formulez !*

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

- **Direction générale du travail (DGT)**
Laurent Vilboeuf, directeur adjoint
Stéphanie Cours, cheffe du bureau du pilotage du système d'inspection du travail
David Saffroy, chef du bureau du pilotage budgétaire et du contrôle de gestion
- **Mouvement des entreprises de France (Medef)**
Élisabeth Tomé-Gertheinrichs, directrice du pôle social
Pierre-Mathieu Jourdan, directeur du travail
Adrien Chouguiat, directeur de mission affaires publiques
- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**
Stéphanie Pauzat, vice-présidente
Adrien Dufour, chargé de mission affaires publiques et organisation
- **Union des entreprises de proximité (U2P)**
Pierre Burban, secrétaire général
Thérèse Note, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**
Patricia Ferrand, responsable du service emploi - sécurisation des parcours professionnels
- **Confédération générale du travail (CGT)**
Angeline Barth, secrétaire confédérale
Mathieu Cocq, conseiller confédéral
- **Confédération Force ouvrière (FO)**
Michel Beugas, secrétaire confédéral en charge de l'emploi et des retraites
- **Pôle emploi**
Jean Bassères, directeur général
Paul Bazin de Jessey, directeur général adjoint en charge de la stratégie et des affaires institutionnelles

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**
 - Bruno Lucas**, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
 - Anne-Laure Hochedez-Planche**, sous-directrice en charge du financement et de la modernisation
 - Boris Supiot**, adjoint à la sous-directrice en charge du financement et de la modernisation
 - Théophile Babaud De Monvallier**, chef de la mission affaires financières
- **CMA France**
 - Gérard Bobier**, membre du bureau de CMA France, président de la CRMA Centre-Val de Loire
 - Samuel Deguara**, directeur des relations institutionnelles
- **France compétences**
 - Hugues de Balathier**, directeur général adjoint

CONTRIBUTION ÉCRITE

- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**